

# Jahresbericht



# Mandat und Grundwerte der FINMA

Die FINMA ist eine unabhängige Aufsichtsbehörde mit dem gesetzlichen Auftrag, die Finanzmarktkunden und die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu schützen. Sie trägt damit zur Stärkung des Ansehens und der Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz bei.

---

Die FINMA hat hoheitliche Befugnisse über Banken und Wertpapierhäuser, Versicherungen, Finanzmarktinfrastrukturen, Institute und Produkte im Kollektivanlagebereich, Beaufsichtigte nach Finanzdienstleistungs- und Finanzinstitutsgesetz sowie Versicherungsvermittler. Sie übt ihre Tätigkeit unabhängig und konsequent aus, ihre Mitarbeitenden sind integer, verantwortungsbewusst und durchsetzungsfähig. Bei ihrer Arbeit verfolgt die FINMA einen risikoorientierten Ansatz. Ihr Aufgabenbereich erstreckt sich dabei über folgende Bereiche:

## **Bewilligung**

Die FINMA ist verantwortlich für die Bewilligung von Unternehmen der beaufsichtigten Branchen.

## **Aufsicht**

Im Rahmen der Aufsicht stellt die FINMA sicher, dass sich die Beaufsichtigten an die Gesetze und Verordnungen halten und die Bewilligungsvoraussetzungen dauernd erfüllen. Sie ist dabei auch zuständig für die Geldwäschereibekämpfung. Zudem überwacht sie die Offenlegung von Beteiligungen an börsenkotierten Gesellschaften sowie öffentliche Kaufangebote nach dem Finanzmarktinfrastrukturgesetz.

## **Durchsetzung**

Zur Durchsetzung des Aufsichtsrechts führt die FINMA Verfahren, erlässt Verfügungen, spricht Sanktionen aus und wirkt als Beschwerdeinstanz für die Anfechtung von Verfügungen der Übernahmekommission. Im Verdachtsfall erstattet sie Strafanzeige bei den zuständigen Behörden.

## **Abwicklung**

Die FINMA begleitet die Abwicklung von Sanierungsverfahren und Konkursen.

## **Regulierung**

Wo sie dazu ermächtigt ist und wenn dies mit Blick auf die Aufsichtsziele notwendig ist, erlässt die FINMA eigene Verordnungen. Mit Rundschreiben informiert sie zudem über ihre Auslegung und Anwendung des Finanzmarktrechts.

## **Internationale Aufgaben**

Die FINMA nimmt die internationalen Aufgaben wahr, die mit ihrer Aufsichtstätigkeit zusammenhängen. Sie vertritt die Schweiz in internationalen Gremien und leistet Amtshilfe.

---

# Meilensteine 2020

Die [Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz \(FINMAG\)](#) tritt in Kraft. (1. Februar)

**S. 55**

Die FINMA bewilligt mit der Yapeal AG die erste Person nach Art. 1b Bankengesetz ([Fintech-Bewilligung](#)). (4. Februar)

**S. 28**

Die FINMA stellt bei Julius Bär schwere [Mängel in der Geldwäschereibekämpfung](#) fest. (20. Februar)

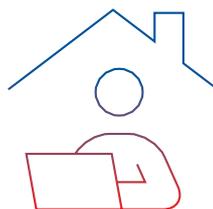
**S. 62**

Die FINMA legt in einem [Bericht den Stand der Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung der systemrelevanten Schweizer Finanzinstitute](#) offen. (25. Februar)

**S. 66**

Das [Finanzdienstleistungsgesetz \(FIDLEG\)](#) und das [Finanzinstitutsgesetz \(FINIG\)](#) treten in Kraft. (1. Januar)

**S. 55**



Der Bundesrat wählt Marlene Amstad per 1. Januar 2021 zur [Verwaltungsratspräsidentin der FINMA](#). (13. März)

**S. 84**

Die FINMA-Mitarbeitenden werden angewiesen, von zu Hause aus zu arbeiten. (20. März)

**S. 18**

Die FINMA gewährt [punktueller regulatorischer Ausnahmen](#), zum Beispiel bei der Berechnung der Leverage Ratio, und unterstützt damit das Liquiditätspaket des Bundesrats zur Stützung der Realwirtschaft. (25. März)

**S. 12**



Libra (neu Diem) reicht ein [Gesuch um Bewilligung als Zahlungssystem](#) ein. (16. April)

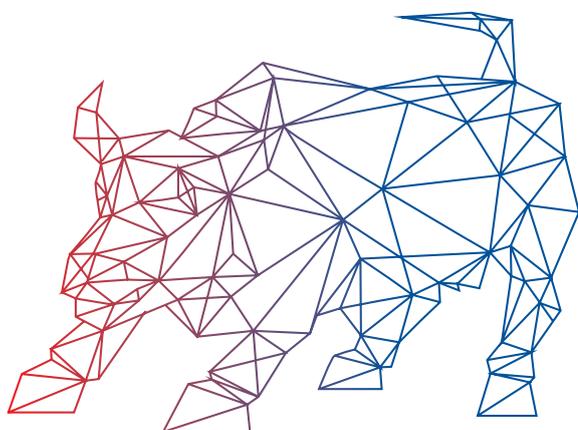
**S. 28**

JANUAR

FEBRUAR

MÄRZ

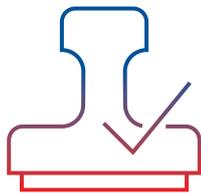
APRIL



Die globale Ausbreitung des Coronavirus führt auf den internationalen Finanzmärkten zu signifikanten Marktturbulenzen.

Der Bundesrat ruft die «ausserordentliche Lage» (höchste Gefahrenstufe) gemäss Epidemienengesetz aus. (16. März)

Der Bundesrat genehmigt die Deaktivierung des antizyklischen Kapitalpuffers. (27. März)



Prüfstellen für Prospekte nach FIDLEG werden zugelassen. (1. Juni)  
**S. 44**

Die Frist für die Anmeldung von Vermögensverwaltern und Trustees endet. (30. Juni)  
**S. 55**

Die FINMA bewilligt erste Vermögensverwalter und Aufsichtsorganisationen nach FINIG. (6. Juli)  
**S. 55**

Erstmals wird eine Registrierungsstelle für Kundenberaterinnen und Kundenberater nach FIDLEG zugelassen. (20. Juli)  
**S. 44**

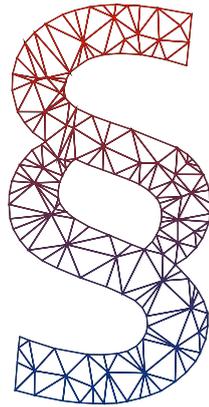
Eine FINMA-Regulierungsaussprache des Verwaltungsrats zur Offenlegung von Klimarisiken findet statt. (11. August)  
**S. 70**

MAI

JUNI

JULI

AUGUST



Die FINMA empfiehlt die Anwendung der neuen [Rückfalldokumente](#) der Handelsorganisation der Marktteilnehmer für OTC-Derivate (ISDA), um den Wegfall des LIBOR im Derivatebereich erfolgreich zu bewältigen. (16. Oktober)

**S. 36**

Der Verwaltungsrat der FINMA verabschiedet die [Folgeregulierung](#) zu FIDLEG und FINIG. (4.–5. November)

**S. 71**

Die FINMA eröffnet die Anhörung zur Revision der Rundschreiben über die [Offenlegung von klimabezogenen Finanzrisiken](#).

(10. November)

**S. 37**

Die FINMA veröffentlicht ihren jährlich erscheinenden [Risikomonitor](#).

(11. November)

**S. 49**

Der Bundesrat genehmigt die [strategischen Ziele 2021–2024](#) der FINMA.

(18. November)

**S. 78**

Die FINMA veröffentlicht einen Fahrplan für die [Ablösung des LIBOR](#).

(4. Dezember)

**S. 36**

Die FINMA informiert öffentlich über den [Handlungsbedarf bei den Leistungsabrechnungen im Krankenzusatzbereich](#).

(17. Dezember)

**S. 50**

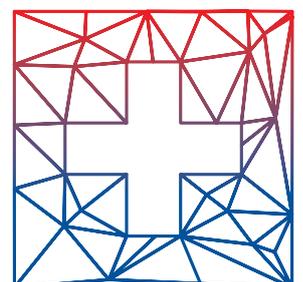
SEPTEMBER

OKTOBER

NOVEMBER

DEZEMBER

**Der Bundesrat beschliesst die Weiterentwicklung der Finanzmarktpolitik. (4. Dezember)**



## Stabilität in der Krise

Risiken, die selten eintreten, deren Schadenpotenzial aber sehr gross ist, werden als «Tail-Risks» bezeichnet. Ein klassisches Tail-Risk manifestierte sich mit der Corona-Pandemie, die ab dem Frühling des vergangenen Jahres mit einer weltweiten Gesundheitskrise auch die globale Wirtschaft in eine tiefe Rezession stürzte und die Finanzplätze unter Druck setzte. Auch der Finanzplatz Schweiz ist von der Pandemie betroffen, und deren Auswirkungen prägten das Geschäftsjahr der FINMA.

### **Gut vorbereitet in die Krise**

Die Corona-Krise stellte erstmals die regulatorischen Vorkehrungen auf die Probe, die nach der Finanzkrise 2008 getroffen worden waren. Die in den vergangenen Jahren aufgebauten regulatorischen Kapitalpuffer erwiesen sich dabei für die Stabilität und die Sicherheit als äusserst zweckdienlich. Die massiven Verwerfungen an den Finanzmärkten führten vereinzelt zu angespannten Situationen. Diese konnten dank raschen und gezielten Massnahmen der betroffenen Institute und der Behörden in der Schweiz und im Ausland entschärft werden.

Der regulatorische Werkzeugkasten bewährte sich auch dank der eigens für solche Situationen vorgesehenen Flexibilität. So konnte die FINMA gestützt auf geltendes Recht temporäre Ausnahmen zu Regelanforderungen gewähren und mittels zeitlich begrenzter Erleichterungen gezielt Freiräume schaffen. Gleichzeitig forderte sie die Branche auf, eine vorsichtige Ausschüttungspolitik zu verfolgen, um sich angesichts der äusserst unsicheren Perspektiven Gestaltungsfreiheiten und Flexibilität zu erhalten.

Es war der besonderen Natur der Corona-Krise geschuldet, dass neben dem eigentlichen finanzmarktrechtlichen Krisenmanagement auch die Business-continuity-Pläne der Finanzmarktakteure und der FINMA als Behörde einem Härte-test unterzogen wurden. Die sorgfältige Vorbereitung erwies sich auch hier als angemessen. Die FINMA lotete ausserdem mit Stresstests Verwundbarkeiten aus und überprüfte in Vor-Ort-Kontrollen, die Corona-bedingt vermehrt virtuell stattfanden, gezielt potenzielle Missstände oder Kontrollsysteme. Die bemerkenswerten Instabilitäten an den weltweiten Finanzmärkten stellten zudem die dringende Notwendigkeit unter Beweis, die verbleibenden Arbeiten zur Entschärfung des Too-big-to-fail-Problems zügig abzuschliessen.

Wie nach der letzten Finanzkrise sollen auch jetzt Lehren für die Zukunft gezogen werden. Auch deshalb widmet der Jahresbericht 2020 der FINMA der Berichterstattung über die ökonomischen und finanziellen Herausforderungen sowie über die Massnahmen und Reaktionen in der Corona-Krise ein separates Kapitel.

### **Die Krise akzentuiert Risiken**

Die FINMA hatte mit ihrem Risikomonitor Ende 2019 erstmals ihre Risikobestandsaufnahme für den Schweizer Finanzmarkt publiziert. Die damalige Einschätzung veränderte sich durch die Corona-Krise nicht wesentlich. Verschiedene der aufgeführten Hauptrisiken wurden jedoch akzentuiert.

### **Langfristige Trends im Auge behalten**

Die Krisenvorbereitung und die Abwehr unmittelbarer Risiken in einer Krisensituation ist eine vordringliche Aufgabe der Finanzmarktaufsicht. Die FINMA sieht sich aber auch in der Pflicht, auf längerfristige Herausforderungen hinzuweisen und die Beaufichtigten anzuhalten, diese in ihre Entscheidungen laufend miteinzubeziehen. Im Berichtsjahr konzentrierte sie sich dabei auf die Risiken, die mit der Klimaveränderung einhergehen und vertiefte in diesem Bereich ihre Fachkompetenz.

Profilierte Innovationen wie das Projekt Diem (vormals Libra), aber auch zahlreiche kleinere innovative Projekte bilden eine Herausforderung für die Regulierungsgrundlagen wie auch für den Alltag der Finanzmarktaufsicht. Solche Entwicklungen dienen auch als Chance, den Nachweis zu erbringen, dass die Schweiz einen attraktiven und robusten Rahmen für innovative Geschäftsmodelle bietet. Dies ist für die Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz unabdingbar. Die FINMA hat deshalb dem Fintech-Bereich auch im Jahr 2020 viel Aufmerksamkeit geschenkt.

### **Strategische Ausrichtung im Zeichen der Kontinuität**

Das Krisenjahr 2020 brachte erhebliche Herausforderungen für den Finanzmarkt Schweiz und für die FINMA als Behörde. Gleichzeitig schärfte die Krise den Blick für die wesentlichen Errungenschaften der vorangehenden Jahre. Insgesamt haben sich der Fokus und die Kalibrierung der Finanzmarktregulierung sowie die strategische Ausrichtung der Finanzmarkt-

aufsicht bewährt. Mit dieser Erkenntnis hat die FINMA bei der Erneuerung ihrer strategischen Ziele für den Zeitraum 2021–2024 auf Kontinuität gesetzt. Kontinuität in der Erneuerung wird auch der Stabwechsel an der Spitze des FINMA-Verwaltungsrates gewährleisten; seit Anfang 2021 hat die bis anhin als Vizepräsidentin tätige Prof. Dr. Marlene Amstad das Präsidium inne.

In diesen herausfordernden Zeiten haben wir in unseren Leitungsfunktionen die Arbeit der FINMA-Mitarbeitenden auf allen Stufen, aber auch die Zusammenarbeit mit den Partnerbehörden im In- und Ausland als äusserst effektiv erlebt. Das Krisenjahr

zeichnete sich aus durch die hohe Einsatzbereitschaft, Flexibilität und Kreativität aller Beteiligten. Unter diesen Eindrücken blicken wir am Ende eines schwierigen Jahres zuversichtlich in die Zukunft.



Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.

Dr. Thomas Bauer – Präsident

Handwritten signature of Dr. Thomas Bauer in black ink.

Mark Branson – Direktor

Handwritten signature of Mark Branson in black ink.

# Inhaltsverzeichnis

## Finanzmarktaufsicht im Zeichen der Pandemie

**10 Grosse Verunsicherung an den Finanzmärkten in der Pandemie**

**12 Der Schweizer Finanzmarkt in der Pandemie**

12 Regulatorische Massnahmen der FINMA

**14 Aufsichtstätigkeit in Krisenzeiten**

14 Erhöhung des Monitorings im Bankenbereich

14 Aufsichtstätigkeit im Versicherungsbereich

15 Stress Testing bei Banken und Versicherungen

**16 FINMA-interne Organisation und Zusammenarbeit in der Krise**

**17 Ausblick**

**18 Die FINMA im Lockdown**

18 Plötzliche und weitreichende Umstellung

18 Schutzkonzept und Plan zur schrittweisen Rückkehr

18 Ausserordentliche Personalbefragung

19 Beschleunigte Digitalisierung

19 Gestaltung der neuen Normalität

## Marktentwicklung und Innovation

**20 Die FINMA wacht über mehr als 29 000 Finanzinstitute und -produkte**

**22 Marktentwicklung**

22 Marktentwicklung bei Banken und Wertpapierhäusern

23 Marktentwicklung bei Versicherungen

25 Marktentwicklung Fondsmarkt Schweiz

**28 Innovation**

28 Fintech-Bewilligung

28 Diem (vormals Libra)

28 Mitarbeit an Regulierungsvorhaben zur Verbesserung der Rahmenbedingungen

29 Anfragen zu Blockchain-basierten Geschäftsmodellen

## Die Aufgaben der FINMA

**30 Das Interesse der Öffentlichkeit an der Arbeit der FINMA ist gross**

**32 Schwerpunkte der prudenziellen Aufsicht**

32 Niedrigzinsumfeld

32 Entwicklung am Immobilienmarkt

33 Governance und Aufsicht

33 Umsetzung des FINIG

35 Neues Cyber-Aufsichtskonzept sowie Aufsichtsmitteilung

36 LIBOR

37 Klimarisiken

38 Klimabezogene Finanzrisiken bei Schweizer Banken

40 Klimabezogene Finanzrisiken bei Schweizer Versicherern

**42 Schwerpunkte der Verhaltensaufsicht**

42 Präventive Geldwäschereiaufsicht

43 Geldwäschereibekämpfung auf der Blockchain

44 Erkenntnisse aus der Suitability-Aufsicht

44 Zulassungen von Prüfstellen für Prospekte und von Registrierungsstellen für Kundenberater

45 Marktintegrität

46 Geldwäschereiaufsicht in Zahlen

**48 Aufsichtstätigkeit nach Bereichen**

48 Aufsicht Banken

50 Aufsicht Versicherungen

54 Aufsicht Märkte

56 Aufsicht Asset Management

## **62 Enforcement**

- 62 Enforcementverfahren wegen schwerer Mängel in der Geldwäschereibekämpfung
- 63 Bestätigung der Berufsverbotspraxis und Berufsverbotsbilanz
- 64 Fintech: Erfahrungs- und Statusbericht
- 64 Enforcementverfahren wegen schwerer Mängel in der Corporate Governance

## **66 Recovery und Resolution**

- 66 Notfallplanung bei systemrelevanten Banken
- 66 Rabattprüfung
- 66 Crisis Management Colleges
- 67 Recovery und Resolution für Finanzmarktinfrastrukturen
- 67 Bedeutende Insolvenzfälle
- 68 Stärkung der Governance bei der Einlagensicherung
- 69 Begleitung von Destabilisierungsfällen

## **70 Regulierung**

- 70 Status Umsetzung «Basel III final»
- 70 Klimarisiken
- 71 Ausführungsbestimmungen zu FIDLEG und FINIG
- 71 Anpassungen von Rundschreiben der FINMA
- 72 Stufengerechtigkeit der FINMA-Regulierung
- 72 Quantitative Entwicklung der Regulierung 2020

## **73 Internationale Aktivitäten**

- 73 Finanzstabilitätsrat
- 73 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht
- 74 Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden
- 74 Internationale Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden
- 75 Netzwerk für ein grüneres Finanzsystem

## **Die FINMA als Behörde**

### **76 Erfahrungen aus dem Lockdown beeinflussen die Arbeitswelt von morgen**

### **78 Die FINMA im Dialog**

- 78 Erneuerung der strategischen Ziele
- 78 Jährliche Rechenschaftspflicht
- 79 Fachauskunft in parlamentarischen Kommissionen
- 79 Institutionalisierte Austausch mit wichtigen Anspruchsgruppen
- 79 Expertenpanels und Fachtagungen mit Marktteilnehmern
- 79 Anfragen
- 80 Berichterstattung an die Öffentlichkeit

### **81 Prüfungen im Auftrag der FINMA**

- 81 Prüfgesellschaften als verlängerter Arm der FINMA in der laufenden Aufsicht
- 82 Signifikante Kosteneinsparungen durch das revidierte aufsichtsrechtliche Prüfwesen
- 82 FINMA-Beauftragte – ein wichtiges Instrument bei speziellen Fragen der Aufsicht und der Rechtsdurchsetzung

### **84 Verwaltungsrat und Geschäftsleitung**

- 84 Der Verwaltungsrat
- 86 Die Geschäftsleitung

### **88 Personal**

- 88 Erweiterte Förderung der internen Mobilität und der Veränderungsfähigkeit der Mitarbeitenden
- 89 Update: Gender-Diversity-Ziele und -Massnahmen
- 91 Stellenausbau erfolgt weiterhin zurückhaltend
- 91 Mitarbeiterfluktuation innerhalb der Sollwerte

### **92 Betriebliches**

- 92 Die EHP als Informationsdrehscheibe
- 94 Umweltkennzahlen der FINMA
- 95 Kosten der FINMA

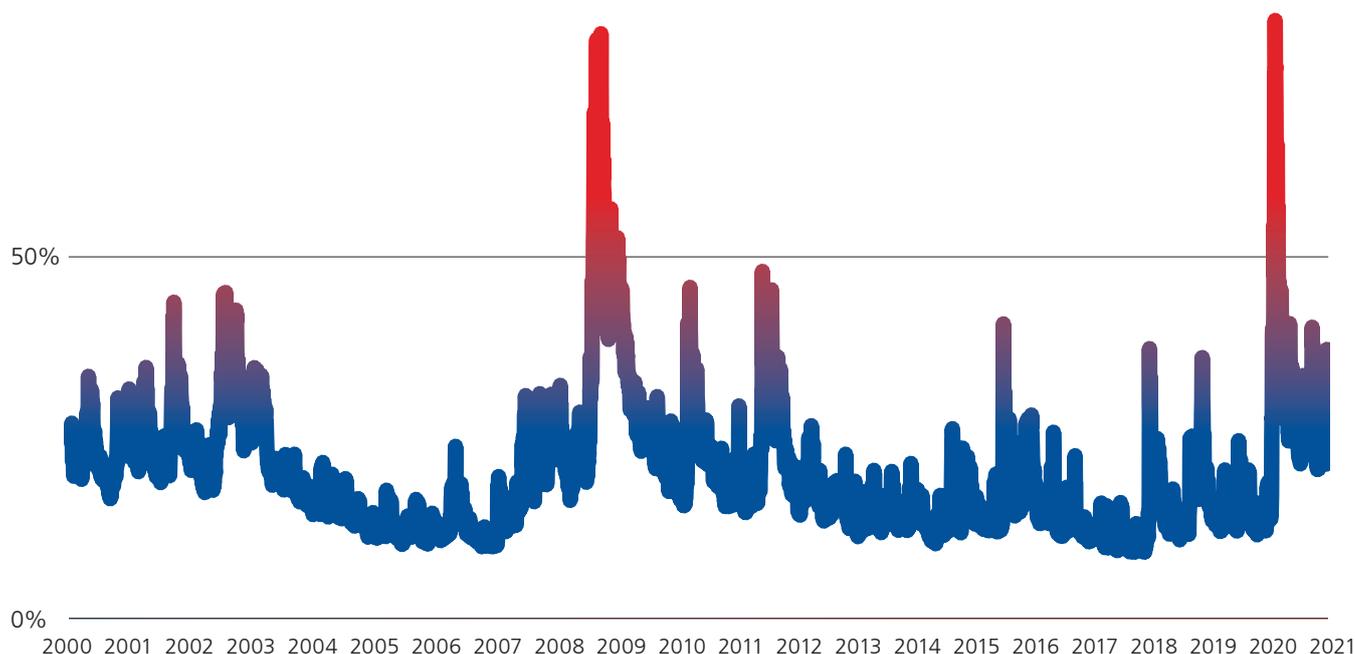
### **96 Abkürzungen**

## Grosse Verunsicherung an den Finanzmärkten in der Pandemie

Die Corona-Pandemie führte im Frühjahr 2020 an den Finanzmärkten zu grosser Verunsicherung. Erst massive geldpolitische und fiskalische Interventionen von Regierungen und Zentralbanken weltweit brachten eine Beruhigung. Die FINMA passte ihre Aufsichtstätigkeit dieser ausserordentlichen Situation an, stützte die Finanzmarktakteure mit gezielten Massnahmen und nahm ihr Aufsichtsmandat mit Umsicht wahr. Der Volatility Index (VIX) der Terminbörse Chicago Board Options Exchange (CBOE) drückt die erwartete Schwankungsbreite des US-amerikanischen Aktienindex S&P 500 aus. Im März 2020 erreichte der Index einen historischen Höchstwert, was die ausserordentliche Unruhe auf dem Markt verdeutlicht.

10

Finanzmarktaufsicht im Zeichen der Pandemie  
FINMA | Jahresbericht 2020



# Finanzmarktaufsicht im Zeichen der Pandemie

12 Der Schweizer Finanzmarkt in der Pandemie

14 Aufsichtstätigkeit in Krisenzeiten

16 FINMA-interne Organisation und Zusammenarbeit in der Krise

17 Ausblick

18 Die FINMA im Lockdown

## Der Schweizer Finanzmarkt in der Pandemie

Die Corona-Pandemie brachte 2020 auch für den Schweizer Finanzmarkt grosse Herausforderungen mit sich. Die FINMA passte ihre Aufsichtstätigkeit umsichtig und risikoorientiert an die ausserordentliche Situation an, um gleichzeitig mit gezielten Massnahmen die Finanzmarktakteure und die Gesamtwirtschaft zu stützen und ihrem Aufsichtsmandat gerecht zu werden. Mit den in den vergangenen Jahren implementierten Kapital- und Liquiditätsanforderungen erwiesen sich die Finanzinstitute für die Krise als gut gerüstet.

Die Pandemie hatte auf die Finanzmärkte und deren Akteure erhebliche Auswirkungen. Im Zuge der globalen Ausbreitung des Coronavirus im März 2020 kam es auf den internationalen Finanzmärkten zu signifikanten Verwerfungen. In der ersten Phase wurden in hohem Mass sichere Anlagen wie etwa Staatsanleihen gewisser Länder nachgefragt. Riskantere Anlagen wie Aktien oder Unternehmensanleihen hingegen wurden abgestossen. Dies führte zu einer hohen Volatilität an den Kapitalmärkten und teilweise stark sinkenden Kursen. Auf den Derivatmärkten stiegen die Anforderungen an die Hinterlegung von Sicherheiten für offene Positionen stark an. In der zweiten Phase versiegte die Liquidität selbst von als sicher geltenden Anlagen (etwa US-Geldmarktfonds) oder Märkten (USD-Repo-Markt). Die Anleger wollten lediglich flüssige Mittel (Cash) halten, der Überhang von Angeboten im Fixed-Income-Bereich wurde vom Markt nicht mehr absorbiert. Erst die massiven, teils beispiellosen Interventionen der Zentralbanken in Form weiterer Lockerungen der Geldpolitik sowie ausgedehnter Wertschriftenkäufe vermochten die Märkte ab Ende März wieder zu beruhigen.

Auch die Schweiz war von den Einbrüchen an den Finanzmärkten betroffen. Die Schweizer Finanzinstitute waren auf die Krise jedoch gut vorbereitet. In operationeller Hinsicht zeigte sich, dass sowohl die Finanzmarktinfrastruktur-Anbieter wie auch die Finanzinstitute ihre Dienstleistungen während der Ausnahmesituation im Frühjahr ununterbrochen zur Verfügung stellen konnten. Auch finanziell waren die Finanzinstitute gut für die Krise gerüstet. Aufgrund der Umsetzung der Basel-III-Reformen im Nachgang der Finanzkrise von 2008 sowie der strengen Kapitalanforderungen für global systemrelevante Banken (G-SIBs) hatten die Banken in den vergangenen Jahren bedeutende Kapital- und Liquiditätspuffer aufgebaut. Auch die Kennzahlen der Versicherer lagen bei Beginn der Pandemie deutlich über den Minimalanforderungen der FINMA. Dies trug massgeblich

zur Resilienz des Finanzsystems bei und verhinderte ein unmittelbares Übergreifen der Krise auf den Finanzsektor. Gewisse Banken erzielten ausserdem dank der hohen Volatilität an den Kapitalmärkten hohe Gewinne und konnten so ihre Kapitalbasis während der Pandemie gar noch stärken. Im Bereich Asset Management kam es ebenfalls zu keinen nennenswerten Vorfällen im Zusammenhang mit der Pandemie. Die Liquidität von Schweizer Fonds war zu jeder Zeit gewährleistet.

In der Realwirtschaft waren die Auswirkungen der gesundheitspolitischen Massnahmen unmittelbar spürbar. Dies kann signifikante negative Auswirkungen auf die Bilanzen von Banken und Versicherungen zur Folge haben. Abhängig vom weiteren Verlauf der Pandemie und der wirtschaftlichen Entwicklung besteht dieses Risiko weiterhin.

Der Bundesrat reagierte im Frühjahr 2020 rasch mit weitreichenden Massnahmen zur Stützung der Realwirtschaft. Auch die FINMA ergriff verschiedene [regulatorische antizyklisch wirkende Vorkehrungen und passte den Fokus ihrer Aufsichtstätigkeit entsprechend an](#).

### Regulatorische Massnahmen der FINMA

Die FINMA unterstützte das Massnahmenpaket des Bundesrates vom 25. März 2020. Dieses sah eine über das Bankensystem abgewinkelte, rasche und unbürokratische Versorgung der Realwirtschaft mit Liquidität vor. Weiter begrüsst die FINMA auch die Aufhebung des antizyklischen Kapitalpuffers betreffend den Hypothekemarkt. Der Bundesrat setzte ihn Ende März auf Antrag der Schweizerischen Nationalbank (SNB) ausser Kraft. Alle beteiligten Behörden rechneten damals mit einer signifikanten Abkühlung am Immobilienmarkt.

Die FINMA rief die Banken und Versicherungen trotz guter Kapitalbasis zu einer umsichtigen Ausschüttungspolitik und zu einem Verzicht auf Aktienrück-

kaufprogramme auf. Sie erachtete dies als eine vorbeugende Massnahme zu einem Zeitpunkt maximaler Unsicherheit, mit dem Ziel, die Widerstandsfähigkeit der Unternehmen auch im Fall einer längeren Phase des Abschwungs aufrechtzuerhalten. Die Finanzinstitute setzten in der Folge ihre Aktienrückkaufprogramme aus. In Bezug auf die Ausschüttungen beschlossen verschiedene Banken, unter ihnen auch die beiden Grossbanken UBS und Credit Suisse, die Hälfte ihrer Dividendenzahlungen für das Jahr 2019 auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Die FINMA begrüsst diesen Schritt.

Die regulatorischen Massnahmen der FINMA hatten einerseits zum Zweck, ungewollte prozyklische Effekte zu verhindern. Diese hätten den Handlungsspielraum der Beaufsichtigten in der Krise unverhältnismässig eingeengt und damit möglicherweise auch die Realwirtschaft negativ getroffen. Eine dieser Massnahmen betraf die Guthaben der Banken bei den Zentralbanken und die Berechnung der Leverage Ratio. Das regulatorische Mass der Leverage Ratio sieht grundsätzlich vor, dass sämtliche Bilanzpositionen, unabhängig vom Risiko, mit Eigenkapital unterlegt werden müssen. Weil viele Kunden aus Sicherheitsgründen ihre Anlagen in Bargeld hielten, unterhielten zahlreiche Banken in der Krise ungewöhnlich hohe Bargeldguthaben bei Zentralbanken. Dies führte zu einer Reduktion der Leverage Ratio – und damit potenziell zu einer Reduktion der Kreditvergabe Kapazität der Banken, ohne dass sich deren Risiken materiell erhöht hatten. Die FINMA gestattete den Banken deshalb vorübergehend, die Leverage Ratio ohne Einbezug der Zentralbankenguthaben zu berechnen. Weitere regulatorische Massnahmen zur Vermeidung von ungewollter Prozyklizität betrafen unter anderem die Risikoverteilungsvorschriften für Banken, eine Glättung der Zinskurve im Zusammenhang mit dem Schweizer Solvenztest (SST) zwecks Reduktion der Volatilität, eine Erleichterung für Banken mit Marktrisikomodel-Ansatz im Zusammenhang mit Backtesting-Ergebnissen sowie Präzisierun-

gen zur angemessenen Bildung von Wertberichtigungen für Ausfallrisiken unter den internationalen Rechnungslegungsstandards.

Darüber hinaus ergriff die FINMA auch Massnahmen, die den Finanzintermediären operationelle Abläufe erleichtern sollten, die aufgrund der Pandemie nicht mehr ohne Weiteres möglich waren. Ein Beispiel hierfür ist eine Erleichterung im Prozess der Kundenidentifikation. Die Geldwäschereiregulierung sieht als Grundsatz vor, dass neue Kundinnen und Kunden unter Vorlage ihres Ausweises identifiziert werden müssen. Die FINMA gewährte hierzu eine temporäre Ausnahme. Die Echtheitsbestätigung der Kundenidentifikation musste erst innerhalb von 120 Tagen (anstelle von 30 Tagen) vorliegen, wobei die Geschäftsbeziehung für gewisse Kunden bis zu diesem Zeitpunkt bereits gepflegt werden konnte.

Schliesslich gewährte die FINMA Erleichterungen und Fristerstreckungen bezüglich der Berichterstattung im Versicherungsbereich sowie eine Fristerstreckung betreffend die Einführung neuer Pflichten im Derivatemarkt.

Die Massnahmen der FINMA waren allesamt befristeter Natur und wurden in diversen Aufsichtsmittlungen kommuniziert. Sie standen zudem im Einklang mit den Massnahmen von Aufsichtsbehörden anderer Länder mit bedeutenden Finanzplätzen. Im weiteren Verlauf des Jahres und im Einklang mit der Normalisierung der Märkte wurden diese Massnahmen mit Ausnahme der Erleichterung bei der Identifikation von Kunden im Ausland wieder aufgehoben.

# Aufsichtstätigkeit in Krisenzeiten

Die FINMA passte ihre Aufsichtstätigkeit den Gegebenheiten der Pandemie an. In operationeller Hinsicht kam es zu Anpassungen bei physischen Treffen und Vor-Ort-Kontrollen. Aufgrund des Lockdowns wurden diese reduziert und aufs Nötigste beschränkt. Der Austausch mit den Beaufsichtigten wurde über digitale Kanäle intensiv weitergeführt. Gerade in Zeiten mit grossen Marktbewegungen und ansteigenden Risiken waren eine verstärkte Präsenz der FINMA und eine erhöhte Interaktion mit der Branche notwendig.

Die FINMA hatte in den vergangenen Jahren viel in die Digitalisierung ihrer Prozesse investiert. Dies zahlte sich in der Pandemie aus. Zentrale Funktionen wie die Aufsichts- und Bewilligungstätigkeit konnten problemlos vom Home-Office aus ausgeführt werden. Den Aufsichtsteams war es dadurch möglich, auch während der Corona-Pandemie in stetem Austausch mit den Beaufsichtigten zu stehen.

## **Erhöhung des Monitorings im Bankenbereich**

Aufgrund der Marktverwerfungen und der unsicheren wirtschaftlichen Aussichten verstärkte die FINMA im Berichtsjahr ihr Monitoring der Bankbranche. Bei den Grossbanken stand besonders das internationale Geschäft im Fokus. In riskanteren Geschäftsbereichen, zum Beispiel dem internationalen Kreditgeschäft mit hochverschuldeten Firmen (Leveraged Lending), kam es zu gewissen Verlusten. Positiv machte sich dabei bemerkbar, dass das Geschäft seit der letzten Finanzkrise stark reduziert worden war und die Verluste teilweise mit Absicherungsgeschäften aufgefangen werden konnten. Infolge der Verwerfungen auf den Märkten und des erhöhten Liquiditätsbedarfs von Firmenkunden, die offene Kreditlinien in Anspruch nahmen, sowie als Folge der erhöhten Nachfrage nach Sicherheiten (Collateral) zur Abwicklung von Derivategeschäften kam es im internationalen Geschäft zu einer Verknappung der Liquidität. Dank den Interventionen der Federal Reserve konnte dieser Marktdruck jedoch abgefedert werden.

Auch im Schweizer Kreditgeschäft intensivierte die FINMA ihr Monitoring. Sie konzentrierte sich auf die besonders exponierten Segmente der Unternehmenskredite (insbesondere in von der Krise stark betroffenen Branchen wie Verkehr, Gastgewerbe oder Tourismus) und die Finanzierung des Rohstoffhandels. Ebenso behielt sie mögliche Risiken auf dem Hypothekarmarkt im Auge. Hier richtete sie den Fokus auf kommerziell genutzte Objekte sowie Renditeliegenschaften. Für die FINMA stand dabei stets die Identifizierung von potenziell gefährdeten Instituten im Vordergrund, hätte sie doch bei drohender Unterkapitalisierung oder Liquiditätsengpässen rasch intervenieren müssen. Ebenfalls von Bedeutung war die Kreditvergabekapazität des Bankensektors insgesamt. Die Versorgung der Realwirtschaft mit Krediten und Liquidität während der Krise ist aus systemischer Sicht zentral. Hier bestand jedoch zu keinem Zeitpunkt Gefahr. Auch in diesem Zusammenhang wirkte sich der Aufbau von Kapitalpuffern über die vergangenen Jahre positiv aus. Diese Puffer dienen der Fähigkeit der Banken, Verluste zu absorbieren, und schaffen Handlungsspielraum für die Gewährung neuer Kredite. In guten Zeiten werden sie aufgebaut, damit sie während eines Schocks zur Verfügung stehen. Die Verwendung der Puffer muss nach Ansicht der FINMA aber auch während einer Krise im Einklang mit den Risikomanagementüberlegungen der Finanzinstitute stehen.

## **Aufsichtstätigkeit im Versicherungsbereich**

Im Versicherungsbereich verlangte die FINMA insbesondere von grösseren Instituten, dass diese mit erhöhter Kadenz über ihre SST-Berechnungen sowie über die Bedeckung des gebundenen Vermögens Bericht erstatten. Es war für die FINMA zentral, zeitnah über die Veränderungen informiert zu sein, um bei Bedarf rechtzeitig aktiv werden zu können. Der Finanzmarktschock im Frühjahr hatte eine kurzfristig teils deutliche Reduktion der SST-Quotienten zur Folge. Wie auch beim gebundenen Vermögen kam es nur vereinzelt zu Unterdeckungen. Aufgrund beste-

hender Kapitalpuffer waren Versicherungsunternehmen in der Lage, geeignete Massnahmen zu treffen.

### Umfrage Pandemie-Ausschlüsse

Die FINMA führte im Mai 2020 bei ausgewählten Versicherungsunternehmen eine Umfrage zum Thema Produkte und Pandemie durch. Dafür wurden 44 Versicherungsunternehmen ausgewählt, die im Schweizer Direktversicherungsgeschäft in den relevanten Versicherungszweigen aktiv sind. Basierend auf dieser Umfrage lassen sich die versicherten Bruttoschäden infolge der Corona-Pandemie in der Schweiz gesamthaft auf 1,1 Milliarden Franken schätzen. Gemessen an den verdienten Bruttoprämien für das Schweizer Geschäft im Geschäftsjahr 2019 stellt dies einen Anteil von knapp 4 Prozent dar. Davon betreffen 72 Prozent der Bruttoschäden die Epidemie- und Hygieneversicherungen mit Zusatzdeckung Betriebsunterbrechung. Mit grösserem Abstand folgen die Reise- und Assistance-Versicherungen (12 Prozent) und die Eventausfall-Versicherungen (9 Prozent).

### Stress Testing bei Banken und Versicherungen

Ein weiteres Element in der Aufsichtstätigkeit der FINMA ist die regelmässige Durchführung einer Verlustpotenzialanalyse für grosse Banken und Versicherungen (Stress Testing). Die FINMA entwickelte neben den bestehenden Szenarien ein spezifisches adverses Corona-Pandemie-Szenario, das sowohl im Banken- als auch im Versicherungsbereich zur Anwendung gelangte. Dem Szenario liegen Annahmen über erneute und einschneidende Entwicklungen zugrunde. Der Stresstest wurde von allen Bank- und Versicherungsinstituten der Kategorien 1 und 2 durchgeführt.

Die Resultate zeigten für die Banken wie für die Versicherungen, dass die Kapitalausstattung auch für strenge ökonomische Krisenszenarien ausreichend wäre, die Kapitalbasis bestimmter Institute jedoch stark geschwächt würde. Dieses Ergebnis erörterte

die FINMA mit den beaufsichtigten Instituten vertieft und leitete – wo angezeigt – präventive Massnahmen in die Wege.

# FINMA-interne Organisation und Zusammenarbeit in der Krise

Unmittelbar nach den ersten Verwerfungen an den Finanzmärkten im März 2020 bildete die FINMA eine interne Projektorganisation, um die verschiedenen Aktivitäten der Aufsicht und Massnahmen betreffend die Beaufsichtigten zu koordinieren. Die Projektorganisation stellte sicher, dass die Geschäftsleitung und der Verwaltungsrat stufengerecht und zeitnah über die Entwicklungen informiert und wichtige Entscheide rasch getroffen und kommuniziert werden konnten.

Auch mit den nationalen und internationalen Behörden stand die FINMA in regem Austausch. Auf nationaler Ebene fand auf verschiedenen Hierarchiestufen ein intensiver Dialog mit der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) statt. Dabei informierten die Behörden gegenseitig über ihre jeweilige Lagebeurteilung. Im Vordergrund standen die Lage und die Stabilität des Finanzsektors, die Aufrechterhaltung der Kreditversorgung der Realwirtschaft sowie die Vorbereitung von Massnahmen. Die Zusammenarbeit auf nationaler Ebene funktionierte sehr gut. Ein Grund dafür war die Tatsache, dass die genannten Behörden auch zu normalen Zeiten einen regelmässigen Austausch pflegen. Ausserdem sind die in Krisensituationen zuständigen Gremien und die entsprechenden Prozesse klar definiert.

Auf internationaler Ebene intensivierte sich der Austausch ebenfalls. Die relevanten und Standardsetzenden multilateralen Organisationen wie die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), der Finanzstabilitätsrat (FSB) sowie die Internationale Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden (IOSCO) informierten über die Entwicklungen und boten Plattformen für den Austausch unter Behörden. Die FINMA nahm an solchen virtuellen Treffen teil und brachte dabei auch ihren Standpunkt ein zu Themen wie Ausschüttungen und Verwendung der Kapitalpuffer zur Unterstützung der Realwirtschaft. Betreffend die Grossbanken kam es zu vermehrten Kontakten mit den Aufsichtsbehörden anderer wichtiger Finanzplätze, allen voran mit der US-Notenbank Fed sowie der britischen Prudential Regulation Authority (PRA). Auch hier zahlte sich aus, dass bereits zu normalen Zeiten der Austausch mit diesen Behörden im Rahmen von sogenannten Colleges institutionalisiert worden war.

# Ausblick

Der weitere Verlauf der Pandemie ist schwer vorhersehbar. So verhält es sich auch mit der mittelfristigen wirtschaftlichen Entwicklung und damit auch mit den Folgen für die Finanzmärkte und die Beaufsichtigten der FINMA. Die Erholung der Konjunktur hängt von verschiedenen Faktoren ab, zunächst vom weiteren Verlauf der Pandemie, dann vom Umfang und von der Dauer der staatlichen Unterstützungsprogramme, von der Anordnung weiterer einschneidender Massnahmen sowie vom Erfolg der weltweiten Impfkampagnen. Zudem werden die Auswirkungen der Pandemie in der Wirtschaft und in den Märkten erst mit einer gewissen Verzögerung sichtbar. Es ist mit Kreditausfällen zu rechnen, auch Korrekturen auf den Immobilienmärkten sind möglich. Ferner sind erneute Marktturbulenzen nicht ausgeschlossen. Dies kann Auswirkungen auf die Solvenz oder die Liquidität der Beaufsichtigten haben. Die FINMA wird die Entwicklungen zeitnah verfolgen und gegebenenfalls Massnahmen zum Schutz der Kunden, Anleger und Versicherten ergreifen.

# Die FINMA im Lockdown

Die Corona-Pandemie brachte auch für die FINMA als Betrieb erhebliche Herausforderungen mit sich. Dank den bereits vorher ausgebauten digitalen Infrastrukturen und Prozessen, einer gut funktionierenden Sicherheitsorganisation sowie den flexibel und diszipliniert agierenden Mitarbeitenden und Führungskräften konnten diese Herausforderungen insgesamt gut gemeistert werden. Die betrieblichen Massnahmen orientierten sich stets eng an den Empfehlungen und Anordnungen der zuständigen Behörden.

## Plötzliche und weitreichende Umstellung

Auch die FINMA musste – wie viele andere Organisationen – abrupt auf einen beinahe vollständigen aus der Fernarbeit geführten Betrieb umstellen. Ab Mitte März begaben sich – abgesehen von einigen wenigen Funktionen mit kritischen Präsenzaufgaben – alle FINMA-Mitarbeitenden bis Anfang Juni in das obligatorische Home-Office.

Sie waren bereits vorgängig mit der notwendigen Ausrüstung für mobiles Arbeiten ausgestattet worden: Sie verfügten über Laptops mit gesichertem mobilem Zugriff auf die internen Netzwerke. Auch die gesamte Telefonie war vorgehend auf die internetbasierte Sprachkommunikation umgestellt worden, auch einige Collaboration-Tools waren bereits eingeführt. Die unterliegende IT-Infrastruktur konnte die notwendigen Kapazitäten für die Datenübertragung stets gewährleisten. Zudem hatte ein grosser Teil der Belegschaft bereits die Möglichkeit, eine rechtsgültige digitale Signatur von Dokumenten vorzunehmen, und die FINMA konnte von der in den Vorjahren durchgeführten Digitalisierung zahlreicher Prozesse profitieren.

## Schutzkonzept und Plan zur schrittweisen Rückkehr

Während des Lockdowns erarbeitete die FINMA ein umfassendes betriebliches Schutzkonzept entlang der Vorgaben und Empfehlungen des Bundesamtes

für Gesundheit (BAG). Sie plante die Rückkehr der Mitarbeitenden an die Arbeitsplätze sowie die Wiederaufnahme von physischen Sitzungen ab Anfang Juni in mehreren Phasen. Zunächst wurde die Rückkehr an die Arbeitsplätze in den FINMA-Räumlichkeiten auf freiwilliger Basis wieder erlaubt. Später wurde auch die Anzahl physischer Sitzungen erhöht. Im Oktober 2020 folgte die FINMA der neuerlichen starken Home-Office-Empfehlung des Bundesrats und beschränkte die Präsenzarbeit der Mitarbeitenden wieder auf ein Minimum.

## Ausserordentliche Personalbefragung

Um die konkreten Meinungen und Vorschläge der Mitarbeitenden zum Umgang der FINMA mit der Corona-Pandemie zu erfahren, wurde im August 2020 eine ausserordentliche Personalbefragung durchgeführt. Die Rücklaufquote fiel mit 91 Prozent erfreulich hoch aus, und die Rückmeldungen der Mitarbeitenden waren insgesamt sehr positiv.

- 91 Prozent der Mitarbeitenden fanden, dass sich für sie die Arbeitssituation trotz Corona-Pandemie nicht verschlechtert habe, und für 49 Prozent habe sie sich sogar verbessert.
- Die (virtuelle) Zusammenarbeit, der Informationsfluss und das erfolgreiche Erfüllen der Kernaufgaben in der Corona-Situation wurden mit durchschnittlich 88 von 100 Punkten als gut bis sehr gut bewertet.
- Die Arbeit der Führungskräfte und das Krisenmanagement der FINMA erhielten mit durchschnittlich 92 von 100 Punkten ebenfalls sehr gute Bewertungen.
- Gleichzeitig äusserten die Führungskräfte mit 94 von 100 Punkten viel Vertrauen in die Leistungsfähigkeit und die Leistungsbereitschaft ihrer Mitarbeitenden während der Phase des angeordneten Home-Office.
- Optimierungsmöglichkeiten sahen die Mitarbeitenden trotz den insgesamt guten Bewertungen (75 von 100 Punkten) insbesondere bei der technischen Ausstattung – beispielsweise für die vir-

- tuelle Kommunikation und Kollaboration mit internen und externen Stakeholdern.
- Während die Mitarbeitenden vor der Corona-Pandemie durchschnittlich nicht mehr als einen Tag Home-Office pro Woche leisteten, wünschten sich die meisten für die Zeit nach der Pandemie weiterhin mindestens zwei bis drei Tage pro Woche Fernarbeit. Gleichzeitig betonten die Mitarbeitenden die Bedeutung eines regelmässigen direkten physischen Austauschs als wichtiges und erwünschtes Element einer effektiven Zusammenarbeit.

### **Beschleunigte Digitalisierung**

Mit hoher Priorität optimierte die FINMA im Berichtsjahr die technischen Hilfsmittel zur virtuellen Zusammenarbeit. Im Zentrum standen dabei insbesondere technische Erleichterungen bei der virtuellen Interaktion mit Beaufsichtigten und Prüfgesellschaften – beispielsweise im Rahmen von virtuell durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen.

Weitere Erleichterungen und Verbesserungen werden systematisch geprüft und schrittweise umgesetzt. Dabei ist es für die FINMA wichtig, stets auch die Sicherheit des Datenaustauschs zu gewährleisten. Sie sieht sich insgesamt in ihrer Strategie der zielgerichteten Digitalisierung ihrer Tätigkeiten bestätigt.

### **Gestaltung der neuen Normalität**

Basierend auf den Erfahrungen während des Lock-downs und auf den Ergebnissen der Personalbefragung setzte sich die FINMA mit der Gestaltung der Arbeitsbedingungen für die Zeit der neuen Normalität nach der Corona-Pandemie auseinander.

Sie entschied, dass die Möglichkeiten für die Fernarbeit und die entsprechende Unterstützung der Mitarbeitenden weiter ausgebaut werden. Seit 2021 steht es den Mitarbeitenden der FINMA offen, die Arbeit bis zur Hälfte ihres vertraglichen Pensums von zu Hause aus zu leisten. Gleichzeitig sollen durch

obligatorische wöchentliche Präsenztage, an denen die Mitarbeitenden in ihren Teams zusammen physisch vor Ort sind, auch die direkte und die informelle Interaktion innerhalb der Gruppe weiter gestärkt werden. Zur Unterstützung der künftigen Zusammenarbeit in der neuen Normalität wurden zudem auch die Führungsprozesse und verschiedene weitere personalrechtliche Bestimmungen angepasst.

Die weitreichende Transformation der zukünftigen Arbeitsweisen und Arbeitssituationen in der FINMA wird auch Veränderungen in der physischen und technischen Arbeitsumgebung mit sich bringen. Beispielsweise werden zukünftig mehr Besprechungs- und Kollaborationszonen benötigt werden. Auch die Ausstattung der Mitarbeitenden mit technischen Arbeitsmitteln muss situationsbedingt optimiert werden. Die FINMA wird in den kommenden Jahren die dafür notwendigen Investitionen und Arbeiten planen und systematisch vorantreiben.

## Die FINMA wacht über mehr als 29 000 Finanzinstitute und -produkte

Mit der vorausschauenden, sogenannten prudenziellen Aufsicht sind die vier Geschäftsbereiche «Banken», «Versicherungen», «Märkte» und «Asset Management» betraut. Im Auftrag der FINMA nehmen zudem private Prüfgesellschaften aufsichtsrechtliche Prüfungen vor. Überwacht werden nur Institute, denen die FINMA eine Bewilligung für eine Tätigkeit im Finanzmarkt erteilt hat.

---

**140** Finanzmarkt-  
infrastrukturen

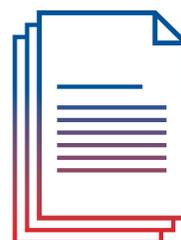
**170**  
Wertpapierhäuser

**200** Versicherungs-  
unternehmen  
und Krankenkassen

---

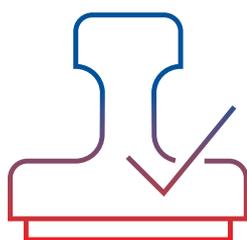
**520**  
Banken

**400** Fondsleitungen,  
Verwalter von  
Kollektivvermögen  
sowie Depotbanken



---

**9 900** Kollektive Kapitalanlagen



**17 710**

Finanzintermediäre (Selbstregulierungsorganisationen,  
Geldschwäschereiaufsicht, Versicherungsvermittler)

---

**29 040** Unterstellte  
Institute und  
Produkte

---

FINMA | JAHRESBERICHT 2020

# Marktentwicklung und Innovation

22 Marktentwicklung

28 Innovation

# Marktentwicklung

Die Finanzmärkte standen 2020 im Zeichen der Corona-Pandemie. Im März führte die hohe Volatilität zu Verlusten in den Aktienmärkten. Dies führte neben den weiterhin anhaltend niedrigen Zinsen zu einer zusätzlichen Belastung der Marktteilnehmer. Dennoch konnten sich Banken, Versicherungen und Asset Manager in diesem herausfordernden Umfeld gut behaupten.

Das wirtschaftliche Umfeld war im Berichtsjahr für den Finanzplatz Schweiz sehr herausfordernd. Die Corona-Pandemie setzte die Finanzmärkte wiederholt unter ausserordentlichen Stress (siehe Kapitel «Der Schweizer Finanzmarkt in der Pandemie», S. 12). Wie schon in den vorangehenden Jahren bewirkte das anhaltende Niedrigzinsumfeld einen fortdauernden Druck auf die Margen und beeinträchtigte die Ertragslage der Marktteilnehmer. Die schwerpunktmässig vor allem im Zinsdifferenzgeschäft tätigen Institute bekamen diesen Druck besonders zu spüren. Parallel akzentuierte sich der Trend zur Digitalisierung, was der Branche zusätzliche Herausforderungen und neue Konkurrenz bescherte. Trotz diesen Herausforderungen konnte im Berichtsjahr innerhalb des Bankensektors keine Nettokonsolidierung beobachtet werden. Insbesondere dank der Bewilligung von Banken und Wertpapierhäusern in digitalen Geschäftsmodellen hielten sich Markteintritte und -austritte praktisch die Waage.

## Marktentwicklung bei Banken und Wertpapierhäusern

Die Schweizer Banken und Wertpapierhäuser waren insgesamt hinreichend für die Corona-Krise gewappnet und konnten die mannigfaltigen Herausforderungen, insbesondere den Marktschock im Frühjahr, die zusätzlichen Aufgaben im Zusammenhang mit den Kreditprogrammen des Bundes und die operative

Umstellung auf Home-Office, gut bewältigen, dies auch als Folge der befristeten regulatorischen Erleichterungen (siehe Kapitel «Finanzmarktaufsicht im Zeichen der Pandemie», S. 12–17).

Übergeordnet zu den Themen im Zusammenhang mit Corona standen für die Institute im Jahr 2020 folgende Entwicklungen im Vordergrund:

Das andauernde und sich weiter akzentuierende Niedrigzinsumfeld verstärkte den Druck auf die Margen erneut, insbesondere bei Instituten, deren Geschäftsmodell stark vom Zinsdifferenzgeschäft abhängig ist. Zinserträge konnten oftmals nur noch dank einem quantitativen Wachstum des Kreditgeschäftes und/oder den Anpassungen der Hedging-Strategien für Zinsrisiken stabil gehalten werden. Die expansive Geldpolitik in den wichtigsten Märkten dürfte 2021 weiter andauern und den Margendruck akzentuieren.

Die Kapitalmärkte entwickelten sich nach Turbulenzen im Frühjahr positiv, häufig wurde das Vorjahresniveau wieder erreicht. Etliche im Investmentbereich tätige Beaufsichtigte konnten im Jahresverlauf von teilweise überdurchschnittlichen Volatilitäten profitieren und entsprechend positive Handelsergebnisse erzielen.

### Neubewilligungen



### Marktaustritte



Im Immobilienmarkt setzten sich bereits länger beobachtete Trends fort. Die Renditeeigenschaften waren bei Anlegern aufgrund fehlender Alternativen als Renditeopportunität nach wie vor sehr begehrt, obwohl die Leerwohnungsbestände weiter zugenommen hatten. Im Eigenheimbereich stiegen die Preise ähnlich stark wie in den Vorjahren. Die verschärfte Selbstregulierung bei der Finanzierung von Renditeeigenschaften zeigte wenig Einfluss auf das Gesamtwachstum des Hypothekarvolumens, das mit drei Prozent nur knapp unter dem Vorjahresniveau lag.

Der wirtschaftliche Abschwung in Kombination mit der Marktpreisentwicklung bei den Rohwaren verursachte 2020 in der Rohstoffhandelsbranche einige Verwerfungen. Bei den finanzierenden Banken mussten einzelne Institute zudem grössere Rückstellungen als Folge von Betrugsfällen vornehmen. Die gestiegenen Risiken und die geringere Rentabilität führten dazu, dass in der Finanzierung des Rohstoffhandels aktive Banken ihre Geschäftsstrategie teilweise überdenken und eine provisorische oder längerfristige Reduktion ihrer Engagements in Betracht ziehen.

Als übergeordnetes Thema zu erwähnen, sind die Aktivitäten der Banken und Wertpapierhäuser bezüglich Umwelt, Soziales und Governance (Environment, Social and Governance [ESG]). Das Nachhaltigkeitsthema rückte bei vielen Beaufsichtigten auf der Liste der Prioritäten nach oben. Entsprechende Aktivitäten, etwa das Setzen von CO<sub>2</sub>-Zielen oder die Einführung von Negativlisten, waren vor allem im Anlage- und Vermögensverwaltungsgeschäft auszumachen. Zukünftig könnten die ESG-Themen auch zu dauerhaften Änderungen im Kreditgeschäft und im Investment Banking führen.

Des Weiteren wurden im Berichtsjahr viele Innovationen im Bereich der Digitalisierung vorangetrieben. So konnten etliche Institute neue digitale Produkte und Dienstleistungen vorstellen und teilweise erfolg-

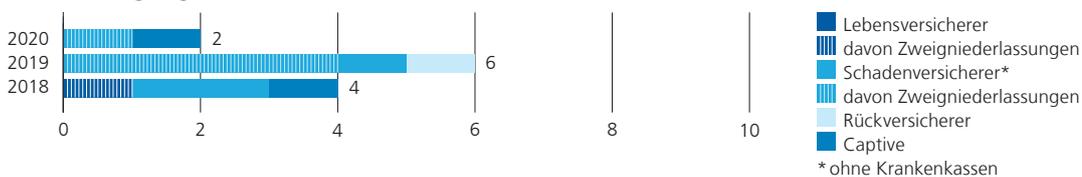
reich auf dem Markt platzieren. Die Palette erstreckt sich von neuen Banking-Apps über Kooperationen mit oder Beteiligungen an Fintech-Unternehmen, Vermittlungsplattformen (etwa Hypotheken), dem Öffnen von Schnittstellen (Open Banking) bis hin zu den Markteintritten eines im Bereich der Blockchain-Finanzdienstleistungen tätigen Wertpapierhauses und einer Digitalbank (siehe auch Kapitel «Innovation», S. 28). Diesen Entwicklungen standen beim traditionellen Private Banking besonders in der Westschweiz einzelne Marktaustritte gegenüber.

Die Abschlüsse 2020 erwiesen sich aufgrund des Ausbleibens grösserer Wertberichtigungen und Rückstellungen als weitgehend solid. Gründe dafür sind unter anderem die monetären und fiskalischen Stützungsmaßnahmen und erhöhte Kommissions-einnahmen als Folge der volatilen Kapitalmärkte. Im Kreditbereich war die Zahl der Insolvenzen bemerkenswert tief, doch dürfte sich die Lage in den Folgejahren verschärfen. Angesichts der tiefen Zinsen dürfte sich die wachsende Konkurrenz aus dem Nicht-Banken-Sektor verstärkt auf die Erträge der Banken auswirken. Im Berichtsjahr wurden denn auch von diversen Beaufsichtigten Initiativen zur Profitabilitätssteigerung oder Kostenreduktion vorangetrieben. Erwähnenswert sind diesbezüglich vermehrte Auslagerungen und Ausdünnungen der Filialnetze. Insbesondere bei Kleinstinstituten kam es im Berichtsjahr vereinzelt bereits zu Verlusten.

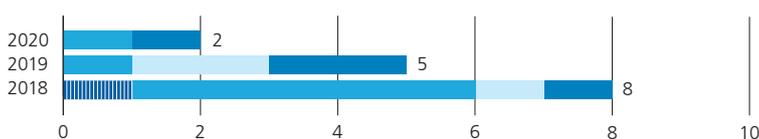
### **Marktentwicklung bei Versicherungen**

Aufgrund der in den Vorjahren aufgebauten Risiko-resistenz gemäss dem Schweizer Solvenzttest (SST) konnte die Versicherungsbranche den Finanzmarkt-schock im März 2020 gut verkraften. Die sich im Jahresverlauf zumindest teilweise erholenden Finanzmärkte zeigten eine positive Wirkung auf die Ergebnisse, wobei die erhöhten Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie fort dauern. Als weitere Herausforderung, die sich auch künftig auf die Risiken oder die Rentabilität auswirken wird, ist

### Neubewilligungen



### Marktaustritte



das anhaltende Niedrigzinsumfeld zu nennen. Hier von waren insbesondere die Lebensversicherer betroffen.

In der Kollektivlebensversicherung im Bereich der beruflichen Vorsorge hielt die Nachfrage nach teilautonomen Lösungen und nach Vollversicherungslösungen weiter an. Um den steigenden Verlusten beim Umwandlungssatz gemäss Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) entgegenzuwirken, gab es weitere Senkungen des Umwandlungssatzes im Bereich des Überobligatoriums. In der Einzellebensversicherung beschränkte sich das Angebot bei kapitalbildenden Produkten zunehmend auf anteilgebundene Lebensversicherungen und hybride Produkte<sup>1</sup>, mit denen sich langjährige Garantieverprechen vermeiden liessen. Dies war auch eine Folge davon, dass sich keine Erholung des Zinsniveaus abzeichnete.

Die Marktentwicklung war auch in der Schadenversicherung stark von der Corona-Pandemie geprägt, dies in vielerlei Hinsicht: Einerseits beeinflussten die Ergebnisse die Schadenzahlungen aus Betriebsunterbruch- und Reiseversicherungen die Ergebnisse negativ. Andererseits wirkten sich die tieferen Unfallzahlen während des Lockdowns leicht positiv aus. Unsicherheiten betreffend die Anwendbarkeit von

Ausschlussklauseln führten vereinzelt zu Reputationsproblemen, Kulanzzahlungen oder Vergleichsangeboten. Das Neugeschäft fiel 2020 tendenziell geringer aus, zum einen wegen der eingeschränkten Möglichkeiten des Verkaufsaussendienstes, zum anderen wegen der markant tieferen Zahlen bei neu eingelösten Motorfahrzeugen. Ein genereller wirtschaftlicher Einbruch würde die Schadenversicherer weiter negativ beeinträchtigen.

Die stark sinkenden Erträge auf Kapitalanlagen versuchten viele Schadenversicherer durch neue Geschäftsfelder oder versicherungsnahe Zusatzgeschäfte teilweise zu kompensieren (Fee Business).

In der privaten Krankenzusatzversicherung gemäss Versicherungsvertragsgesetz (VVG) gab es aufgrund der bundesrätlichen Suspendierung von nicht dringend angezeigten medizinischen Eingriffen und Therapien in den Monaten März und April eine markante Leistungsdelle. Ob dieser Effekt auf das Jahresende 2020 vollumfänglich kompensiert werden konnte, wird für die FINMA ersichtlich, wenn die Abrechnungen der Leistungserbringer per 31. Dezember 2020 bei den Krankenzusatzversicherern erfolgt sind.

Aus Katastrophenfällen hatte die Rückversicherungsbranche 2020 Schäden zu verkraften, die über dem

<sup>1</sup>Hybride Produkte sind Kombinationen zwischen anteilgebundenen Lebensversicherungen, bei denen der Versicherungsnehmer das Anlagerisiko trägt, und traditionellen Lebensversicherungen.

Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre lagen und im Vergleich zum Vorjahr stark zunahm. Gemäss einer Studie von Swiss Re beliefen sich die versicherten Schäden aus Natur- und aus von Menschenhand verursachten Katastrophen auf rund 83 Milliarden US-Dollar<sup>2</sup>, wobei bei diesen Zahlen die Schäden aus der Corona-Pandemie nicht berücksichtigt wurden. Die diesbezüglichen Schätzungen für die Rückversicherungsindustrie gingen Ende 2020 weit auseinander.

Die FINMA führte bei den Rückversicherungsgesellschaften in der Schweiz (unter Ausschluss der Rückversicherungs-Captives) eine Umfrage auch zum geschätzten Schadenausmass der Corona-Pandemie durch. Die gemeldeten Schadensschätzungen waren erheblich, auch für die Rückversicherungsgesellschaften in der Schweiz. Die Schäden des Versicherungsgeschäfts mit Kunden mit Domizil Schweiz waren im Vergleich zu den Gesamtschäden höher als erwartet. Im Allgemeinen wurden als Folge der Corona-Pandemie steigende Selbstbehalte der Erstversicherer und höhere Prämienätze in den Rückversicherungsverträgen erwartet.

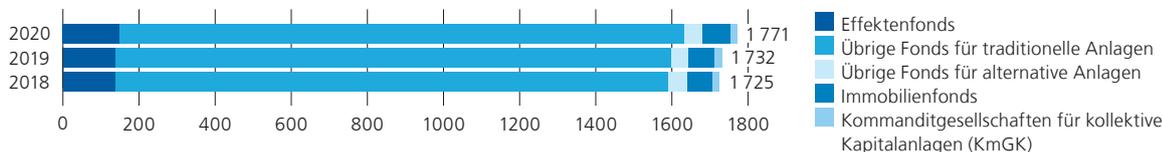
Im Zusammenhang mit den Pandemie-bedingten Einschränkungen verschoben einige Unternehmen ihren geplanten Eintritt in den Schweizer Versicherungsmarkt oder stoppten laufende Projekte. Während des Lockdowns kam es zudem zu Verzögerungen bei der Einreichung von angekündigten Gesuchen. Insgesamt waren daher im Berichtsjahr nur zwei Neuzugänge – eine Zweigniederlassung und ein Rückversicherungs-Captive – zu verzeichnen. Die wenigen Marktaustritte betrafen einen kleineren Schadenversicherer und einen Rückversicherungs-Captive.

### Marktentwicklung Fondsmarkt Schweiz

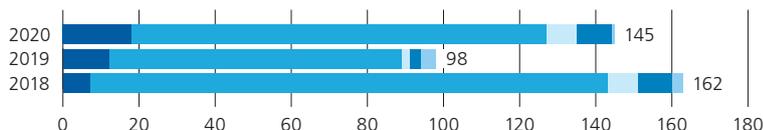
Konnte zu Jahresbeginn noch von einem andauernd positiven Marktumfeld mit steigenden Kursen und Kapitalzuflüssen profitiert werden, kam es im Zuge der Corona-Krise und der damit zusammenhängenden Unsicherheiten auch in der Schweiz zeitweilig zu grossen Marktschwankungen. Damit wurde die Asset-Management-Branche neben dem anhaltenden Kosten- und Margendruck vor weitere Herausforderungen gestellt. Namentlich der hohen Volatilität

<sup>2</sup>Medienmitteilung der Swiss Re vom 15. Dezember 2020.

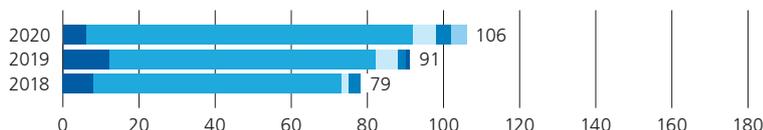
### Total Schweizer Fonds



### Markteintritte Schweizer Fonds



### Marktaustritte Schweizer Fonds

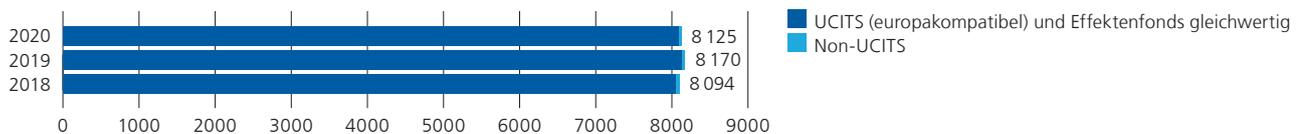


sowie der eingeschränkten Liquidität musste angemessen Rechnung getragen werden. Einzelne Marktteilnehmer büssten daher an Erträgen ein.

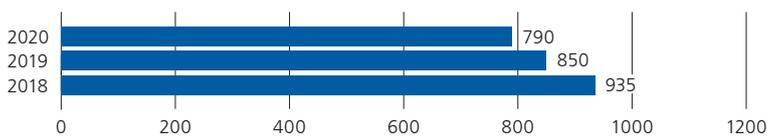
Über das ganze Jahr 2020 gesehen verzeichnete die Asset-Management-Branche jedoch keine wesentlichen Mittelabflüsse und konnte die Marktunsicherheiten gut bewältigen. Demgegenüber waren zusätzliche Kapitalzuflüsse sowie eine Nachfrage nach

neuen Produkten festzustellen. So wurde im Berichtsjahr erstmals die Schwelle von 10 000 in der Schweiz genehmigten schweizerischen und ausländischen kollektiven Kapitalanlagen überschritten. Dabei nahm die Bedeutung innovativer Spezialprodukte zu. Zudem bestätigte sich der Trend zu Nachhaltigkeitsfonds und Anlagestrategien, die auf ESG-Prinzipien (Environment, Social und Governance) ausgerichtet sind.

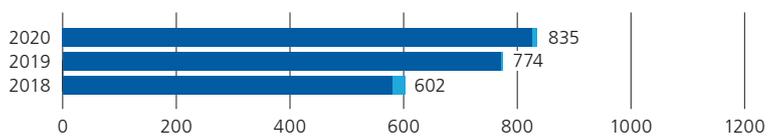
### Total ausländische Fonds



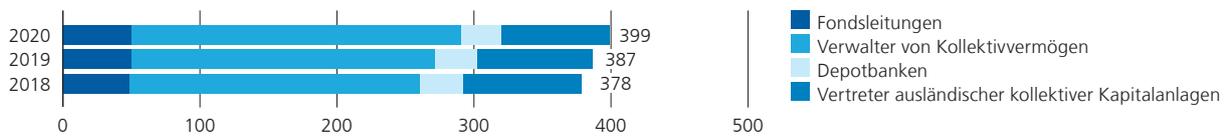
### Markteintritte ausländische Fonds



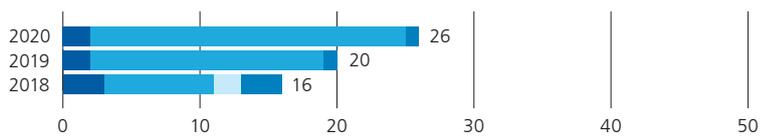
### Marktaustritte ausländische Fonds



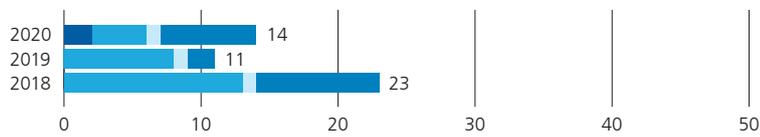
### Total Institute



### Markteintritte Institute



### Marktaustritte Institute



# Innovation

Das Potenzial für technische Innovationen an den Finanzmärkten ist erheblich. Die FINMA brachte sich im Berichtsjahr bei der Ausgestaltung der regulatorischen Grundlagen für innovative Technologien, insbesondere der Distributed Ledger Technology, aktiv ein. 2020 erteilte sie die erste Fintech-Bewilligung und nahm das Bewilligungsgesuch von Diem (vormals Libra) als Zahlungssystem gemäss Finanzmarktinfrastukturgesetz entgegen.

Innovation blieb auch im Jahr 2020 ein zentrales Thema im Finanzmarkt. Die durch die Pandemie ausgelösten Einschränkungen zeigten die Möglichkeiten und den Bedarf an technischer Innovation auf, etwa im Zahlungsverkehr. Die FINMA beschäftigte sich zudem mit weiteren Anwendungen der Blockchain-Technologie im Finanzmarkt, mit Innovationen beim Handel mit Finanzprodukten sowie mit der Bewilligung solcher Projekte.

## Fintech-Bewilligung

Die Fintech-Bewilligung ermöglicht Finanzdienstleistungsanbietern die Entgegennahme von Publikums-einlagen bis zu 100 Millionen Franken, wobei die Einlagen weder angelegt noch verzinst werden dürfen. Die Bewilligung steht für sämtliche Geschäftsmodelle offen, die mit der Entgegennahme von Publikumseinlagen verbunden sind. Die 2020 bei der FINMA eingegangenen Anfragen zeigten indessen, dass die neue Bewilligungskategorie in erster Linie für Geschäftsmodelle des Zahlungsverkehrs von Interesse war. Institute mit Fintech-Bewilligung, die ein für den Zahlungsverkehr in Franken massgebliches Geschäftsmodell betreiben, haben zudem die Möglichkeit, bei der Schweizerischen Nationalbank (SNB) ein Gesuch um Zugang zum Swiss-Interbank-Clearing-System (SIC-System) zu stellen. Im ersten Quartal konnte die FINMA die erste Fintech-Bewilligung erteilen. Das betreffende Start-up-Unternehmen hat sich zum Ziel gesetzt, seinen Kunden gestützt auf innovativer technischer Basis umfassende Zahlungsdienstleistungen anzubieten. Im Berichtsjahr gingen bei der FINMA weitere Bewilligungsgesuche ein, über die die FINMA 2021 befinden wird.

## Diem (vormals Libra)

Mit ihrer [Medienmitteilung vom 16. April 2020](#) machte die FINMA den Eingang des Bewilligungsgesuchs der Libra Association mit Sitz in Genf öffentlich, die seit Dezember als Diem Association firmiert. Angestrebt wird eine Bewilligung als Zahlungssystem gemäss Finanzmarktinfrastukturgesetz (FinfraG).

Das Gesuch stützt sich auf die im April 2020 veröffentlichten Informationen zum überarbeiteten White-Paper, das sich grundlegend vom ursprünglich vorgesehenen Projekt unterscheidet. Neu ist insbesondere vorgesehen, dass das Diem-Zahlungssystem auch Stable Coins umfassen soll, die ausschliesslich mit einer einzelnen Währung unterlegt sind.

Mit der Einreichung des erneut überarbeiteten Gesuchs konnte der formelle Bewilligungsprozess nach Schweizer Aufsichtsrecht beginnen. Ausgang und Dauer des Verfahrens sind offen. Die FINMA wird das Gesuch eingehend analysieren und in allfälligen offenen Punkten Ergänzungen verlangen. Dabei wird sie, wie im FinfraG vorgesehen, für risikoe erhöhende Aspekte – etwa bankähnliche Dienstleistungen – zusätzliche Anforderungen stellen. Des Weiteren wird die FINMA auch prüfen, ob nationale und internationale Standards für Zahlungssysteme sowie betreffend Geldwäschereibekämpfung eingehalten werden.

Die geplante Reichweite des Projektes macht ein international koordiniertes Vorgehen unverzichtbar. Neben der SNB steht die FINMA mit mehr als 30 Aufsichtsbehörden und Zentralbanken regelmässig in Kontakt. Zudem bringt sie sich aktiv in verschiedenen internationalen Arbeitsgruppen ein und arbeitet an der Entwicklung von internationalen Standards zu Stable Coins mit.

## Mitarbeit an Regulierungsvorhaben zur Verbesserung der Rahmenbedingungen

Im Laufe des Jahres 2020 wurde der Gesetzesentwurf für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Blockchain und die Distributed Ledger Technology (DLT) im Parlament behandelt. Parallel dazu begannen bereits die Arbeiten zu den erforderlichen Verordnungsanpassungen. Die FINMA brachte sich diesbezüglich aktiv in die Arbeiten der zuständigen Bundesstellen ein und stellte dabei die Rechtssicherheit und die Technologieneutralität in den Mittel-

punkt. Ebenfalls Ziel der Arbeiten war die Verständlichkeit der sehr technischen Bestimmungen. Zudem stellten sich in Zusammenhang mit dem Konkursrecht wichtige und komplexe Fragen.

Im Mittelpunkt standen auch die Anforderungen an die neuen Handelssysteme für DLT-Effekten. Dabei ist es der FINMA ein Anliegen, die richtige Balance zwischen der Ermöglichung von technischen Innovationen und der stringenten Aufsicht zur Sicherstellung der Glaubwürdigkeit des schweizerischen Finanzplatzes zu finden. Dementsprechend befasste sich die FINMA ausführlich mit der Öffnung des Zugangs für Endkunden zu DLT-basierten Handelssystemen sowie mit den damit eng verbundenen Themen der Geldwäschereibekämpfung, des Anlegerschutzes und des Marktverhaltens.

### **Anfragen zu Blockchain-basierten Geschäftsmodellen**

Im Jahr 2020 wandten sich erneut zahlreiche Interessenten mit Fragen zur Unterstellungspflicht von Blockchain-basierten Geschäftsmodellen an die FINMA. Diese betrafen Initial Coin Offerings (ICO), Stable Coins wie auch die Betriebsphase von teilweise komplexen Geschäftsmodellen. Nach der Veröffentlichung einer Wegleitung zu Stable Coins im Jahr 2019 beschäftigte sich die FINMA auch im Berichtsjahr laufend mit der Weiterentwicklung der eigenen Praxis zu Unterstellungsthemen.

Ein gewichtiges Thema bei den Unterstellungsanfragen waren 2020 dezentralisierte Geschäftsmodelle. Dabei handelt es sich um Geschäftsmodelle, bei denen Endkunden direkt miteinander in Kontakt treten und dabei allenfalls finanzmarktrechtlich relevante Aktivitäten entfalten. Die Herausforderung liegt dabei besonders darin, dass die technologische Entwicklung zunehmend Betriebsmodelle ermöglicht, bei denen die Tätigkeit in zahlreiche Bestandteile aufgeteilt ist, was die Zuordnung der gesamthaft betrachteten bewilligungspflichtigen Dienstleistun-

gen erschwert. Statt einer Finanzdienstleistung «aus einer Hand» werden dabei mittels zugangsoffenen DLT-Systemen und Softwareapplikationen grundsätzlich bekannte, traditionelle Dienstleistungen des Finanzmarkts dezentral und verteilt nachgebildet. Beispiele sind die Verwahrung, der Wechsel und der Handel von digitalen Vermögenswerten in Form von Token. Die FINMA richtet auch bei diesen neuartigen Anwendungen den Fokus auf die wirtschaftlichen Funktionen von Projekten (substance over form) und berücksichtigt die bewährten und vom Gesetzgeber vorgegebenen Wertungsentscheidungen (same business, same risks, same rules).

## Das Interesse der Öffentlichkeit an der Arbeit der FINMA ist gross

Jedes Jahr wenden sich weit über 7000 Kunden, Investoren, Anwälte und sonstige Interessierte telefonisch oder schriftlich an die FINMA. Typischerweise handelt es sich um Fragen zur eigenen Bank oder zu einer Versicherungspolice, zu nicht beaufsichtigten Finanzakteuren und zu Bewilligungsfragen. Diese Kontakte geben der FINMA wertvolle Hinweise für die Aufsichtstätigkeit und für das Vorgehen gegen unerlaubt tätige Anbieter.

30

Die Aufgaben der FINMA  
FINMA | Jahresbericht 2020

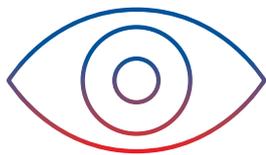
---

**7471**  
Bürgeranfragen

**1116**  
Unterstellungsanfragen

---

**2895** Anfragen zu  
Bewilligten (Banken,  
Versicherern ...)



**1734** Hinweise  
zu Nichtbewilligten

---

**1726** Regulierungsanfragen

---

## **Die Aufgaben der FINMA**

**32** Schwerpunkte der prudenziellen Aufsicht

**42** Schwerpunkte der Verhaltensaufsicht

**48** Aufsichtstätigkeit nach Bereichen

**62** Enforcement

**66** Recovery und Resolution

**70** Regulierung

**71** Internationalen Aktivitäten

# Schwerpunkte der prudenziellen Aufsicht

Mit der vorausschauenden prudenziellen Aufsicht überprüft die FINMA, wie die Finanzinstitute den gegenwärtigen und zukünftigen Risiken begegnen und ob der Schutz der Kunden ausreichend gewährleistet ist. Im Fokus der Aufsichtstätigkeit der FINMA standen im Berichtsjahr die Auswirkungen der Corona-Pandemie und das anhaltende Niedrigzinsumfeld.

Die Pandemie-induzierte Rezession sowie die anhaltend tiefen Zinsen kennzeichneten das ökonomische Umfeld im Berichtsjahr und verstärkten die Herausforderungen und Risiken für den Finanzplatz. Auch anhaltende operationelle Risiken wie Cyber-Angriffe gefährdeten die Stabilität der Finanzinstitute. Diese sowie weitere bedeutende Risiken standen in allen Aufsichtsbereichen im Fokus der prudenziellen Aufsichtstätigkeit der FINMA.

## Niedrigzinsumfeld

Die Einschätzung der FINMA zu den Zinsänderungsrisiken der Beaufsichtigten veränderte sich im Vergleich zum Jahr 2019 kaum. Das Gleiche gilt für die grundsätzlichen Rahmenbedingungen am Geld- und Kapitalmarkt, wobei sich rückläufige Zinserwartungen in der Corona-Krise noch weiter akzentuierten. Die Marktzinssätze in der Schweiz waren über das gesamte Laufzeitspektrum negativ, und die Hypothekarzinsen verharrten auf historischen Tiefständen. Lediglich im März 2020 stiegen die Marktzinsebenen an den Geld- und Kapitalmärkten infolge der Verwerfungen an den Finanzmärkten vorübergehend an. Die anschliessend eingeleiteten geldpolitischen und fiskalischen Massnahmen machten deutlich, dass sich die Zinsebenen auf absehbare Zeit nicht nennenswert verändern dürften. Die daraus resultierende tendenzielle Reduktion der Zinsmargen verringerte die Profitabilität der Beaufsichtigten im Zinsdifferenzgeschäft. Das Niedrigzinsumfeld erhöhte auch das Risiko von Preisblasen und damit von abrupten Preiskorrekturen und stellt weiterhin die Zukunftsfähigkeit bestimmter klassischer Geschäftsmodelle der beaufsichtigten Banken und Versicherungen infrage.

Es ist nach wie vor möglich, dass das Niedrigzinsumfeld die Banken dazu bewegen wird, negative Zinsen vermehrt an die Kunden weiterzureichen. Das daraus folgende Kundenverhalten ist schwierig abzuschätzen und birgt Gefährdungspotenzial im Hinblick auf die Refinanzierungsmöglichkeiten von

Banken. Die FINMA widmet auch deshalb den Zinsrisiken unverändert grosse Aufmerksamkeit. Weiter sinkende Zinsen oder ein generell stark verändertes Zinsniveau bergen das Risiko, dass die von den Finanzinstituten eingeleiteten Massnahmen zur Stabilisierung der Profitabilität oder zur Begrenzung der Zinsrisiken nicht ausreichen. Mitigierende Massnahmen, beispielsweise gesteigerte Geschäftsvolumina oder Konsolidierungen, können Chancen, aber auch Risiken mit sich bringen.

## Entwicklung am Immobilienmarkt

Die Risiken am Immobilienmarkt, die sich infolge der Entwicklung der vergangenen Jahre aufgebaut hatten, wurden durch die Auswirkungen der Corona-Krise verstärkt. Insbesondere im Bereich der Wohnrenditefinanzierungen bewegten sich Nutzer- und Anlegermärkte weiter auseinander: Als Folge des anhaltenden Niedrigzinsumfelds suchten Investoren vermehrt nach Anlagen mit höheren Renditen und investierten trotz zunehmenden Leerständen und sinkenden Mieten verstärkt in Wohnrenditeliegenschaften. Bis Ende 2020 zeigte sich, dass diese Auswirkung des Niedrigzinsumfelds auf dem Immobilienmarkt stärker ausgefallen war als jener des Konjunkturabschwungs. Die zu Beginn der Corona-Krise erwartete Abkühlung des Immobilienmarktes trat somit noch nicht ein. Die Leerstände nahmen bis Mitte 2020 moderat zu, es standen zu diesem Zeitpunkt 78 800 Wohneinheiten in der Schweiz leer. Diese hohen Leerstände übten einen Preisdruck auf Renditewohnliegenschaften aus. Gleichzeitig stieg auch das Risiko, dass bei einem Zinsanstieg die Bewertungen der Liegenschaften deutlich sinken und die Belehnungsvorgaben für Fremdfinanzierungen nicht mehr eingehalten werden. Dies wiederum würde sich negativ auf die Kapitalunterlegung der Kreditgeber auswirken. Im Segment der Büro- und Verkaufsflächen erhöhte die sich abschwächende Nachfrage den Preisdruck. Die im März 2020 erfolgte Aufhebung des antizyklischen Kapitalpuffers durch den Bundesrat soll vor diesem Hintergrund

nicht als Entwarnung wahrgenommen werden, sondern als kurzfristige antizyklische Kapitalmassnahme zur Abfederung der Unsicherheit der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung.

Aufgrund der erhöhten Risikolage bei den Renditeobjekten setzt sich die FINMA seit mehreren Jahren für die Verschärfung der Kreditvergabekriterien in diesem Segment ein. 2019 anerkannte sie die entsprechend angepassten Richtlinien der Schweizerischen Bankiersvereinigung als neuen aufsichtsrechtlichen Mindeststandard. Die Verschärfungen traten am 1. Januar 2020 in Kraft und verlangen bei Finanzierungen von Renditeobjekten einen erhöhten Anteil an eigenen Mitteln des Kreditnehmers sowie eine verkürzte Amortisationsfrist. Die FINMA verfolgte im Berichtsjahr die Einhaltung der verschärften Vorgaben und die Auswirkungen auf die Hypothekervergabe eng. Dabei richtete sie den Fokus insbesondere auf das Subsegment der Buy-to-Let-Finanzierungen<sup>3</sup>, auf das die erwähnte verschärfte Selbstregulierung nicht explizit ausgedehnt worden war. Zudem setzte die FINMA ihre regulären Aufsichtsinstrumente wie Vor-Ort-Kontrollen und Stresstests ein, um erhöhte Risiken bei einzelnen Beaufsichtigten im Zusammenhang mit dem Immobilien- und Hypothekemarkt zu erkennen und mit geeigneten Massnahmen zu senken.

Langfristig wird die Umsetzung der finalen Vorgaben von «Basel III» dazu führen, dass Renditeobjekte grundsätzlich mit mehr Eigenmitteln unterlegt sein müssen als selbst genutztes Wohneigentum. Da das Inkrafttreten der angepassten Vorgaben nicht vor 2024 erwartet wird, bleibt die laufende Aufsicht im Bereich der Hypothekenfinanzierung weiterhin von zentraler Bedeutung.

### Governance und Aufsicht

Im Berichtsjahr begann die FINMA mit der operativen Umsetzung des neuen Aufsichtsansatzes zur Stärkung der Corporate Governance bei grösseren

Banken und Versicherungen. Sie beurteilt anhand zentraler Fragestellungen periodisch die Wirksamkeit der Unternehmensführung und bildet die Werte in einer sogenannten Heatmap ab. Diese legt mögliche relevante Themen offen, kennzeichnet Ausreisser und verschafft einen Überblick über mögliche Handlungsfelder.

Nach einem ersten Durchlauf identifizierte die FINMA bankseitig fünf und bei den Versicherern drei Unternehmen mit deutlichen Schwächen. Sie veranlasste in diesen Fällen umgehend korrigierende Massnahmen. Bei den übrigen beaufsichtigten Unternehmen bestand kein akuter Handlungsbedarf, wenn auch bei zahlreichen Instituten noch Verbesserungspotenzial erkannt werden konnte.

Institutsübergreifend hat die FINMA weitere Handlungsfelder festgelegt, die mit den betroffenen Banken und Versicherungen systematisch aufgegriffen werden. Einen ersten Schwerpunkt legt sie bankseitig auf die fachlich ausgewogene und möglichst unabhängige Zusammensetzung der Bankräte von Kantonalbanken. Darüber hinaus sollen sowohl bei Banken als auch bei Versicherungen die zeitliche Belastung der Führungsorgane bei Mehrfachmandaten und der Umgang mit Interessenkonflikten näher untersucht werden. Schliesslich will sich die FINMA die Machtverhältnisse auf operativer Stufe und die Stellung der zweiten Verteidigungslinie innerhalb der Unternehmen genauer ansehen.

### Umsetzung des FINIG

Am 1. Januar 2020 trat das Finanzinstitutsgesetz (FINIG) in Kraft. Das FINIG sieht neu eine Bewilligungspflicht für Vermögensverwalter, Trustees, Verwalter von Kollektivvermögen sowie für Zweigniederlassungen und Vertretungen entsprechender ausländischer Finanzinstitute vor. Die Bewilligung wird von der FINMA erteilt. Die neu bewilligungspflichtigen Institute mussten sich gemäss Art. 74 Abs. 2 FINIG bis zum 30. Juni 2020 bei der FINMA

<sup>3</sup>Von Privaten gehaltene, vermietete Wohneinheiten (etwa Eigentumswohnungen und Einfamilienhäuser).

Angekündigte Gesuche gem. Meldungen nach Art. 74 FINIG (Stand 31.12.2020)	Meldungen nach Abs. 2	Meldungen nach Abs. 3
Vermögensverwalter	2041	83
Trustees	353	34
Verwalter von Kollektivvermögen <sup>4</sup>	48	n/a
Handelsprüfer <sup>5</sup>	11	n/a
Zweigniederlassung ausländischer Vermögensverwalter	4	n/a
Zweigniederlassung ausländischer Trustees	5	1
Zweigniederlassung ausländischer Verwalter von Kollektivvermögen	1	n/a
Aufgabe der Geschäftstätigkeit	37	n/a

<sup>4</sup>Insbesondere Verwalter von Vorsorgevermögen.

<sup>5</sup>Die Meldepflicht für Handelsprüfer nach Art. 42<sup>bis</sup> EMKG wurde in der Schlussbestimmung zur Änderung des EMKG vom 15. Juni 2018 geregelt.

melden. Das Edelmetallkontrollgesetz (EMKG) sah die gleiche Meldefrist für die Handelsprüfer vor.

Vermögensverwalter und Trustees, die 2020 ihre Tätigkeit neu aufnahmen, mussten sich gemäss Art. 74 Abs. 3 FINIG unverzüglich bei der FINMA melden und ab Aufnahme ihrer Tätigkeit die Bewilligungsvoraussetzungen mit Ausnahme eines Anschlusses an eine Aufsichtsorganisation erfüllen.

Gemäss Meldungen nach Art. 74 Abs. 2 FINIG wurden insgesamt 2403 Gesuche als Vermögensverwalter und Trustees angekündigt. 284 Vermögensverwalter und Trustees gaben an, bereits 2020 eine Bewilligung beantragen zu wollen. 685 Vermögensverwalter und Trustees kündigten ihr Bewilligungsgesuch für 2021 und 1434 für 2022 an. 135 Institute meldeten der FINMA, dass sie kein Bewilligungsgesuch einreichen würden, da sie entweder ihr Geschäft aufgeben oder mit anderen zusammenlegen würden. 2020 nahmen gemäss Meldungen nach Art. 74 Abs. 3 FINIG 118 Vermögensverwalter und Trustees ihre Tätigkeit; diese müssen sich spätestens am 6. Juli 2021 einer AO angeschlossen haben und ein Bewilligungsgesuch stellen.

Die FINMA hat für die Bewilligung dieser Population im Geschäftsbereich Asset Management die neue

Organisationseinheit «Vermögensverwalter und Trustees» geschaffen. Ihr Personalbestand wird entsprechend dem tatsächlich anfallenden Aufwand aufgebaut. Dabei kommen auch befristet angestellte Mitarbeiter zum Einsatz. Durch ein vollständig elektronisches, risikobasiertes sowie standardisiertes Verfahren soll die Bewilligung effizient und kostengünstig erteilt werden können. Die FINMA konnte 2020 bereits 20 Vermögensverwalter, jedoch noch keine Trustees bewilligen. Bei den 20 bewilligten Vermögensverwaltern handelt es sich um Gruppengesellschaften, die zu einer von der FINMA beaufsichtigten Finanzgruppe gehören.

Für die FINMA steht bei der Bewilligung von Vermögensverwaltern und Trustees der Anleger- und Kundenschutz im Vordergrund. Daher legt sie im Bewilligungsverfahren einen Schwerpunkt auf das Geschäftsverhalten (Conduct). Dieses umfasst die Angemessenheit der Produkte und der Dienstleistungen an den Kunden (Suitability), das Risikomanagement bei grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit, die Einhaltung der Pflichten nach dem Geldwäschereigesetz (GwG) sowie das Marktverhalten. Die sich in diesen Bereichen ergebenden Risiken sind mit geeigneten Prozessen und Kontrollen zu begrenzen und zu überwachen. Allenfalls müssen Gesuchsteller riskante Geschäftsmodelle oder Organisationsstrukturen anpassen

oder etwa in den Bereichen Risikomanagement oder Compliance Unterstützung durch Dritte beziehen.

Das FINIG verlangt neu auch die Bewilligung von «Verwaltern von Kollektivvermögen». Diese beinhaltet die bisher gemäss Kollektivanlagengesetz (KAG) bewilligten Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen und neu auch die Verwalter von Vermögen von Vorsorgeeinrichtungen (siehe Vorsorgeverwalter, S. 59).

Weiter sieht das FINIG vor, dass die bereits der FINMA unterstellten Finanzinstitute der Asset-Management-Branche die Anforderungen des FINIG erfüllen müssen. Dafür mussten sie organisatorische Anpassungen vornehmen.

Die früheren Effektenhändler werden mit Inkrafttreten des FINIG neu als Wertpapierhäuser bezeichnet und haben die nun im FINIG festgehaltenen Anforderungen an Wertpapierhäuser zu erfüllen. Das FINIG unterscheidet zwischen kontoführenden und nicht kontoführenden Wertpapierhäusern, für die unterschiedliche Anforderungen an Eigenmittel und Liquidität gelten. Als Wertpapierhaus gilt gemäss FINIG, wer als Kundenhändler, Eigenhändler oder Market Maker tätig ist. Die Tätigkeit als Emissions- und Derivathaus ist dagegen nur noch zusammen mit einer Tätigkeit als Wertpapierhaus oder als Bank zulässig. Zudem umfasst die Bankbewilligung neu auch die Erlaubnis, als Wertpapierhaus tätig zu sein.

### **Neues Cyber-Aufsichtskonzept sowie Aufsichtsmitteilung**

Die Abhängigkeit von Informations- und Kommunikationstechnologien stieg auch 2020 weiter an. Sie war getrieben von den Digitalisierungsstrategien der Beaufsichtigten und wurde durch die Pandemie-bedingten grossflächigen Umstellungen auf Home-Office noch verstärkt. Diese Abhängigkeit erhöhte die Verwundbarkeit der Finanzinstitute gegenüber Cyber-Attacken. Die FINMA beurteilte dieses Risiko daher als noch höher als im Jahr davor. Sie stuft es

als eines der sieben Toprisiken für den Finanzplatz Schweiz ein.<sup>6</sup>

Dementsprechend verstärkte die FINMA auch im Berichtsjahr ihre Ressourcen in diesem Bereich. Das dabei massgebende Konzept sieht die Beaufsichtigung der Finanzinstitute entlang von drei Bereichen vor: der Analyse der Bedrohungslage, der laufenden Aufsicht und der Vorfallbewältigung beziehungsweise dem Krisenmanagement. Das Konzept trat zu Beginn des Berichtsjahres in Kraft und erlaubt die FINMA-weite konsistente Überwachung des Cyber-Risikos bei sämtlichen Beaufsichtigten.

In Bezug auf die operative Umsetzung des Aufsichtskonzepts richtete sich der Fokus auf die Etablierung der Bedrohungslage, die fachliche Beurteilung von Bewilligungsgesuchen – insbesondere im Fintech-Bereich – sowie die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen bei Finanzinstituten.

Für die FINMA ist es zentral, frühzeitig über kritische Cyber-Vorfälle bei Beaufsichtigten orientiert zu werden. Nur dann kann sie die Beaufsichtigten in Krisensituationen zeitnah unterstützen und gegebenenfalls darauf hinwirken, dass andere Institute vor gleichen oder ähnlichen Angriffen gewarnt werden. Entsprechend müssen wesentliche Cyber-Angriffe auf kritische Funktionen der Beaufsichtigten der FINMA gemeldet werden. Die Anforderungen an diese Meldepflicht gemäss Art. 29 Abs. 2 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (FINMAG) wurden im engen Austausch mit den Beaufsichtigten präzisiert und mit der [Aufsichtsmitteilung 05/2020](#) bekannt gemacht.

Weiter nimmt die FINMA aktiv an der Etablierung eines Financial Services Information Sharing and Analysis Center (FS-ISAC) unter der Leitung des Delegierten des Bundes für Cyber-Sicherheit für den Finanzplatz Schweiz teil. Eine zentrale Rolle des FS-ISAC wird es sein, die Koordination zwischen Behörden und der Finanzindustrie und die Durchführung von gezielten

<sup>6</sup>FINMA-Risikomonitor 2020.

Massnahmen wie etwa strategischen Übungen sicherzustellen. Dadurch soll die Cyber-Resilienz des Finanzplatzes Schweiz weiter gestärkt werden.

### LIBOR

Der Wegfall des Referenzzinssatzes LIBOR rückt näher und soll Ende 2021 erfolgen. Eine von der FINMA durchgeführte Erhebung im Juni 2020 zeigte, dass zu diesem Zeitpunkt noch immer mehr als 14 Billionen Franken an LIBOR-basierten Verträgen über das Jahr 2021 hinausliefen. Die FINMA beurteilt daher die LIBOR-Ablösung als eines von sieben Toprisiken. Für einen geordneten Übergang müssen LIBOR-basierte Verträge in Verträge mit alternativen Referenzzinssätzen migriert oder mit robusten Rückfallklauseln versehen werden, um künftige Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. Nach der Veröffentlichung der Interbank-offered-Rate (IBOR-)Rückfalldokumente durch die Handelsorganisation der Marktteilnehmer für OTC-Derivate (ISDA) im Oktober 2020 bestehen keine wesentlichen Hindernisse mehr für die Migration der Over-the-Counter-Derivate, die das grösste abzulösende Volumen darstellen.

Da die FINMA die neuen ISDA-IBOR-Rückfalldokumente als essenziell ansieht, um den Wegfall des LIBOR erfolgreich zu bewältigen, veröffentlichte sie im Oktober 2020 die [Aufsichtsmittteilung 08/2020 «LIBOR-Ablösung im Derivatebereich»](#). Darin empfiehlt sie den betroffenen Beaufsichtigten, das neue ISDA-Rückfallprotokoll frühzeitig zu unterschreiben, wenn möglich vor dem Datum seines Inkrafttretens.

Die FINMA beobachtete im Berichtsjahr die mit der LIBOR-Ablösung verbundenen Risiken, indem sie risikobasiert ausgewählte Banken und Wertpapierhäuser zu vierteljährlichen Selbstbeurteilungen aufforderte. Ebenso mussten die dem FINIG (ehemals Kollektivanlagengesetz) unterstellten Institute mit einem wesentlichen Exposure bei den verwalteten Produkten eine einmalige Selbstbeurteilung vornehmen. Die grössten Banken und Wertpapierhäuser

erhielten zudem Mitteilungen, in denen die FINMA ihre Erwartungen für das Jahr 2020 darlegte. Darunter fielen insbesondere eine substantielle Verringerung der LIBOR-basierten Cash-Produkte in Franken (wie Kredite und Hypotheken) ohne robuste Rückfallklauseln und eine proaktive Migration hin zu Produkten, die auf alternativen Referenzzinssätzen basieren.

Aus den Selbstbeurteilungen ging hervor, dass das Volumen der LIBOR-basierten Verträge im Verlauf des Jahres 2020 teilweise weiter anstieg, anstatt sich zu verringern. Insoweit besteht weiterhin erheblicher Handlungsbedarf bei der Überführung oder bei der Anpassung der Verträge. Ferner haben sich die Beaufsichtigten Klarheit über Verträge zu verschaffen, die voraussichtlich nicht bis Ende 2021 zufriedenstellend migriert werden können («Tough Legacy»), um noch rechtzeitig schützende Massnahmen zu ergreifen.

Im Dezember veröffentlichte die FINMA einen [Fahrplan für die Ablösung des LIBOR](#). Die betroffenen Beaufsichtigten sollten die verbleibende Zeit bis Ende 2021 nutzen, um die Ablösung des LIBOR vorzubereiten. Dies sei wichtig, weil der Schweizer Franken-LIBOR voraussichtlich definitiv wegfallen werde und künftig nicht mehr künstlich am Leben erhalten werde.<sup>7</sup> Die Beaufsichtigten sollten sich nicht ohne robuste Rückfallklauseln auf ihn abstützen.

Die FINMA empfahl deshalb den Beaufsichtigten,

- spätestens ab Ende Januar 2021 mit ihren Neugeschäften keine neue «Tough Legacy» zum existierenden Bestand an LIBOR-Verträgen ohne robuste Rückfallklauseln hinzuzufügen,
- einen detaillierten Projektplan zu definieren, um bis Ende 2021 die Reduktion der «Tough Legacy» auf ein Minimum zu erreichen,
- bis Ende 2021 für alle Neugeschäfte mit einer variablen Verzinsung nur noch auf alternativen Referenzzinssätzen abzustellen. Die [entsprechende Aufsichtsmittteilung](#) behandelte auch den

<sup>7</sup>Kommunikation der britischen Financial Conduct Authority vom 18. November 2020.

LIBOR in Euro, britischen Pfund, japanischen Yen und US-Dollar.

Die FINMA koordinierte ihre Aktivitäten im Berichtsjahr regelmässig mit der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und der britischen Financial Conduct Authority, die die Aufsicht über den LIBOR ausübt. Die FINMA ist Mitglied der Nationalen Arbeitsgruppe für Referenzzinssätze in Franken (NAG) sowie der Benchmark Taskforce Internationalen Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden (IOSCO) und unterstützte die Arbeiten zu den Benchmark Rate Reforms des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS) und des Finanzstabilitätsrats (FSB).

### Klimarisiken

Die Finanzrisiken des Klimawandels können für die Schweizer Finanzinstitute bedeutend sein. Ursprung solcher finanziellen Risiken für Banken, Asset Manager oder Versicherer sind in der Regel physische Risiken des Klimawandels oder klimabezogene Transitionsrisiken, etwa aufgrund von eingreifenden Massnahmen der Klimapolitik. So könnten Aktiven in betroffenen Industriesektoren auf den Bilanzen von Finanzinstituten illiquide werden oder erhöhten Bewertungsrisiken ausgesetzt sein.

### Massnahmen

Die FINMA überwacht, dass die Finanzinstitute diese Risiken angemessen erfassen und bewirtschaften. Finanzinstitute sind unter geltendem Recht grundsätzlich in der Pflicht, wesentliche klimabezogene Finanzrisiken zu identifizieren, zu bewerten und adäquat zu behandeln und dafür, wenn nötig, ihre Instrumente und Prozesse weiterzuentwickeln. Im Berichtsjahr erweiterte die FINMA ihre Aufsichtstätigkeit der wesentlichen klimabezogenen Finanzrisiken für Schweizer Finanzinstitute, unter anderem auf Basis einer Risikolandkarte (Heatmap, siehe S. 39). Weiter führte die FINMA gemeinsam mit der SNB ein Pilotprojekt zur Messung von Transitionsrisiken der beiden Grossbanken durch.

Sie leitete eine Konkretisierung der Offenlegungspflichten für Banken und Versicherer ein mit dem Ziel, die Transparenz über klimabezogene Finanzrisiken auf den Bilanzen der Beaufsichtigten zu fördern. Der FINMA-Verwaltungsrat führte erstmals eine Regulatorausprache mit interessierten Kreisen durch und startete im November eine entsprechende [Anhörung](#) (siehe S. 70). Eine vollständigere und einheitlichere Offenlegung der eigenen klimabezogenen Finanzrisiken durch die grossen Finanzmarktakteure soll eine verbesserte Transparenz und Marktdisziplin bewirken und das Bewusstsein für solche Risiken bei den Beaufsichtigten stärken. Dabei erachtet die FINMA die Empfehlungen der Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD) als Referenzrahmen.

Mit der steigenden Nachfrage nach nachhaltigen Anlagen ortet die FINMA ein potenziell erhöhtes «Greenwashing»-Risiko beim Erbringen von Finanzdienstleistungen und beim Vertrieb von Finanzprodukten. Aus der Perspektive der FINMA besteht das Risiko darin, dass Kundinnen und Kunden über die (vermeintliche) Nachhaltigkeit von Produkten oder Finanzdienstleistungen getäuscht werden. Darauf achtet sie bereits heute – beispielsweise bei der Bewilligung von Schweizer Fonds.

Die FINMA ist in die Arbeiten der Bundesverwaltung zur Nachhaltigkeit in der Finanzwirtschaft eingebunden und unterstützt die Analysen der vom Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) geleiteten Arbeitsgruppe Sustainable Finance mit ihrer technischen Expertise.

Die FINMA hat für den Schweizer Finanzmarkt eine erste qualitative Einschätzung zu den klimabezogenen Finanzrisiken erstellt und diese anhand ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und der finanziellen Auswirkungen im Falle des Eintretens zueinander in Beziehung gesetzt. Daraus resultieren die nachfolgend abgebildeten Heatmaps für den Banken- und Versi-

cherungsbereich, die die FINMA in Zukunft weiter verfeinern wird. Diese Heatmaps dienen der FINMA als Grundlage für die Thematisierung von klimabezogenen Finanzrisiken mit den Vertretern der beaufsichtigten Institute.

### **Klimabezogene Finanzrisiken bei Schweizer Banken**

Bei den klimabezogenen Finanzrisiken für Schweizer Banken wird zwischen die physischen Risiken und Transitionsrisiken unterschieden.

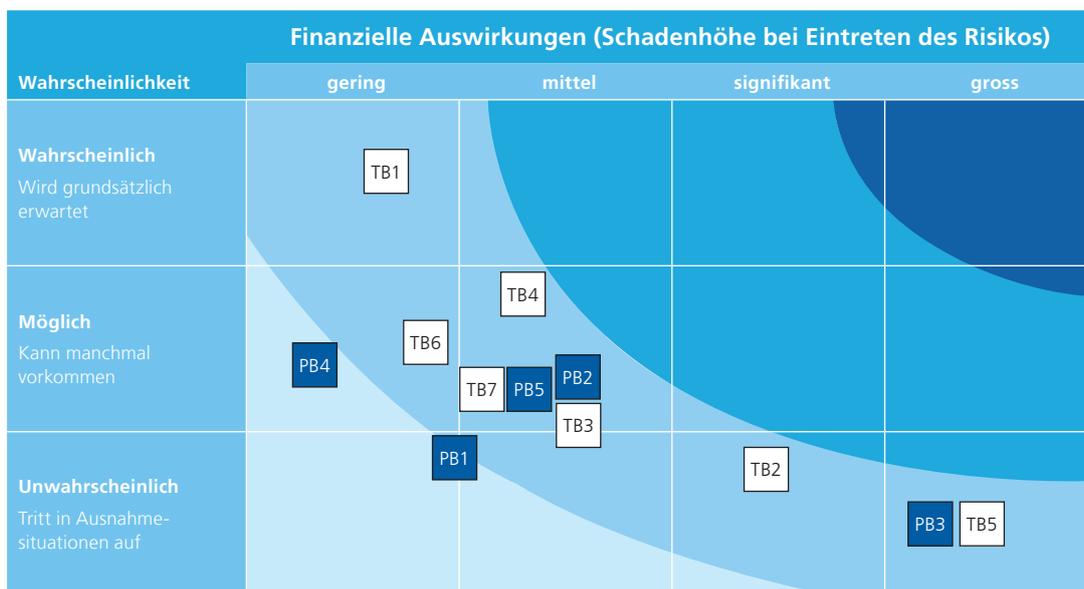
#### **Physische Risiken**

Aus Perspektive der Banken sind physische Klimarisiken (PB) im Bereich der Kreditrisiken (PB1, PB2, PB3), der Marktrisiken (PB4) und der operationellen Risiken (PB5) zu erwarten. Bei Firmenkrediten spielt die geografische Verteilung von Produktionsstätten und Lieferketten der Kunden eine zentrale Rolle, wobei die Eintrittswahrscheinlichkeit bei Expositionen im Ausland (PB2) aufgrund von höheren physischen Risiken (etwa Lage an Küsten) und der vergleichsweise guten Adaptationsmassnahmen in der Schweiz tendenziell höher sein dürfte. Beim Hypothekarrisiko (PB3) wird die Wahrscheinlichkeit von schwerwiegenden Auswirkungen auf Banken durch die sehr gute Versicherungsdeckung bei Elementar- oder Sachschäden gering gehalten. Marktrisiken (PB4) sind insbesondere deshalb möglich, weil einzelne Firmen aufgrund von extremen Wetterereignissen und regionalen Konzentrationen Wertverluste erfahren können. Allerdings wird ein Grossteil der Anlagen für Kunden verwaltet, weshalb nur indirekt ein Geschäftsrisiko der Banken vorliegt. Das operationelle Risiko (PB5) von Banken schliesslich wird primär von eigenen Einheiten im Ausland (etwa Service-Centern) und der Abhängigkeiten von Outsourcing-Partnern in potenziell gefährdeten Gebieten getrieben. Wie bei den Firmenkrediten kommen auch hier die vergleichsweise erhöhten physischen Risiken im Ausland zum Tragen.

#### **Transitionsrisiken**

Klimabezogene Transitionsrisiken für Banken sind primär im Bereich der Kreditrisiken (TB1 bis TB5) zu erwarten. Banken sind gegenüber einer Reihe von Gegenparteien exponiert, die potenziell zu den Verlierern des Wandels zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft gehören. Dazu zählen beispielsweise Firmenkunden im Energiesektor (fossile Energien), (TB1), deren Ertragsfähigkeit durch politische Entscheide oder Veränderungen des Marktes beeinträchtigt werden könnte, die kommerzielle Hochseeschifffahrt (TB4) sowie die im Rohstoffhandel tätigen Unternehmen (TB3). Auch bei der Finanzierung von Firmenkunden in den Industrie- und Transportsektoren (TB2) führt die Breite der potenziell betroffenen Subsektoren und Unternehmen zu einem erhöhten Risiko, das bei grösserem Volumen signifikant werden könnte. Allerdings wird von einem eher langsamen Transitionsprozess und einem entsprechend geringeren Risiko ausgegangen. Im Hypothekarmarkt (TB5) wären die Auswirkungen aufgrund des Geschäftsvolumens rasch erheblich, sollten sich Risiken materialisieren. Disruptive politische Massnahmen, die den Wert der Immobilien stark beeinflussen, erscheinen aber eher unwahrscheinlich. Verluste aufgrund von Marktrisiken (TB6) sind demgegenüber bei Umwälzungen in CO<sub>2</sub>-intensiven Sektoren durchaus möglich, wobei auch hier die Risikoexpositionen vor allem aufseiten der Kunden liegt. Das Geschäftsrisiko für Banken im Bereich Vermögensverwaltung (TB7) ist insgesamt für einzelne Institute potenziell erhöht. Die Marktpositionierung der Finanzinstitute in Bezug auf das Thema Nachhaltigkeit einschliesslich der entsprechenden Anpassung ihrer Produktpalette könnte zu einem entscheidenden Erfolgsfaktor werden.

## Heatmap Schweizer Banken



Die physischen Klimarisiken und die Transitionsrisiken sind insbesondere wegen des unterschiedlichen Zeithorizonts nicht direkt miteinander vergleichbar.

<p><b>Physische Risiken</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>PB1 Kreditrisiko Firmen Inland</li> <li>PB2 Kreditrisiko Firmen Ausland</li> <li>PB3 Hypotheken (Firmen/Privatkunden)</li> <li>PB4 Marktrisiko</li> <li>PB5 Operationelles Risiko</li> </ul> <p>Zeithorizont: langfristig</p>	<p><b>Transitionsrisiken</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>TB1 Kreditrisiko Energiesektor</li> <li>TB2 Kreditrisiko Industrie/Transport</li> <li>TB3 Finanzierung Rohstoffhandel</li> <li>TB4 Kreditrisiko kommerzielle Schifffahrt</li> <li>TB5 Hypotheken</li> <li>TB6 Marktrisiko</li> <li>TB7 Geschäftsrisiko Vermögensverwaltung</li> </ul> <p>Zeithorizont: kurz- bis mittelfristig</p>
--	--

### **Klimabezogene Finanzrisiken bei Schweizer Versicherern**

Bei den klimabezogenen Finanzrisiken für Schweizer Versicherungen wird zwischen physischen Risiken und Transitionsrisiken unterschieden.

#### **Physische Risiken**

Als Folge sich ändernder klimatischer Verhältnisse ist mit extremeren Wetterbedingungen zu rechnen. Hieraus resultieren die beiden wichtigsten sogenannten physischen Klimarisiken für Versicherungsunternehmen (PV), die insbesondere internationale Naturkatastrophenrisiken versichern: erhöhte Schadenssummen aufgrund zunehmender Frequenz und Heftigkeit besonders grosser Schadenereignisse (PV1) und unerwartet hohe Schadenssummen im Vergleich zu den Prämien aufgrund unzureichender oder überholter Modellierung der Risiken (PV2). Der Mangel an Versicherungsdeckung für einen Grossteil der durch Naturkatastrophen hervorgerufenen Schäden ausserhalb der Industriestaaten führt zu mittelbaren Risiken, insbesondere im Kontext von Betriebsunterbrüchen und dem Ausfall von Lieferketten (PV4). Denkbar, aber eher unwahrscheinlich, ist auch der Ausfall eines (schweizerischen) spezialisierten Spartenversicherers, der nicht vom schweizerischen Mechanismus des Elementarschadenpools profitiert. Bei sehr hohen Elementarschäden in der Schweiz über mehrere Jahre (PV3) besteht das als gering beurteilte Risiko, dass der privatrechtlich organisierte Elementarschadenpool zerbricht, weil Versicherungsunternehmen keine Bereitschaft mehr zeigen, solidarisch für diese Schäden aufzukommen. Andere sekundäre Risiken, etwa erhöhte Kranken- und Sterberaten (PV5), sind für die Versicherungsunternehmen eher gering oder könnten sogar einen positiven finanziellen Effekt haben. Ganz generell lässt sich festhalten, dass die gesellschaftlichen Risiken (etwa Erhöhung der Prämien und Selbstbehalte oder die Einschränkung der Versicherungsdeckungen) deutlich höher sind als die unmittelbaren physischen Risiken für Versicherer. Jedes Versicherungsunternehmen sollte in

der Lage sein, durch Prämienanpassungen, vorausschauendes Risikomanagement und Anpassung des Geschäftsmodells die bestehenden Risiken zu mitigieren.

#### **Transitionsrisiken**

Das grösste Transitionsrisiko für Versicherer ergibt sich aus ihren Engagements am Kapitalmarkt (TV1). Hier sind potenziell substanzielle Kreditrisiken (Ausfall von Anleihen) und Marktrisiken (etwa Wertverluste bei Aktien, Staatsanleihen) zu orten, sollte ein drastisches Repricing von CO<sub>2</sub>-intensiven Aktiven stattfinden. Durch die zunehmende Berücksichtigung von ESG-Kriterien in der Kapitalanlage gerade bei den grossen Versicherern kann dieses Risiko teilweise herabgesetzt werden. Starke Expositionen bei möglichen «Verlierern» der Transition können jedoch im Einzelfall das Risiko markant erhöhen. Das passivseitige Transitionsrisiko (TV2) scheint eher moderat zu sein, ausser bei sehr starker Spezialisierung von Versicherern. Das Transitionsrisiko bei Immobilien und Hypotheken (TV3) wird als etwas geringer eingeschätzt. Einerseits, da sich dieses kaum schlagartig materialisieren kann (langsame Durchsetzung neuer Nachhaltigkeitsstandards) und zweitens, da Versicherer grundsätzlich die finanzielle Kapazität haben, ihre Immobilien entsprechend den jeweiligen Standards rechtzeitig zu sanieren und somit klimabedingten Wertverlusten entgegenzuwirken.

### Heatmap Schweizer Versicherer



Die physischen Klimarisiken und die Transitionsrisiken sind insbesondere wegen des unterschiedlichen Zeithorizonts nicht direkt miteinander vergleichbar.

<p><b>Physische Risiken</b>                  PV1 Erhöhte Schadenssummen                  PV2 Modellschwächen                  PV3 Elementarschadenpool                  PV4 Betriebsunterbrüche                  PV5 Erhöhte Kranken- und Sterberate                  Zeithorizont: langfristig</p>	<p><b>Transitionsrisiken</b>                  TV1 Kapitalmarkt                  TV2 Passivseitiges Transitionsrisiko                  TV3 Immobilien/Hypotheken                    Zeithorizont: kurz- bis mittelfristig</p>
---	--

# Schwerpunkte der Verhaltensaufsicht

Eine wirkungsvolle Verhaltensaufsicht stärkt das Vertrauen in den Finanzplatz. Trotz bisherigen Fortschritten legte die FINMA auch 2020 einen Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorfinanzierung, insbesondere im Zusammenhang mit auf der Blockchain basierenden Transaktionen. Ein weiterer Schwerpunkt lag auf den im neuen Finanzdienstleistungsgesetz festgehaltenen Verhaltenspflichten der Finanzinstitute gegenüber Kunden.

Obwohl viele Institute ihre Geldwäschereiprävention weiter verbesserten, vermehrt verdächtige Vermögenswerte erkannten und diese der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) meldeten, blieben im Berichtsjahr die Risiken für Finanzinstitute im grenzüberschreitenden Vermögensverwaltungsgeschäft hoch. Kundenbeziehungen mit vermögenden politisch exponierten Personen sowie staatlichen oder staatsnahen Betrieben und Staatsfonds bergen das Risiko von Korruption oder Veruntreuung. Komplexe Strukturen können insbesondere bei der Verwendung von Sitzgesellschaften das Geldwäschereirisiko erhöhen.

## Präventive Geldwäschereiaufsicht

In den vergangenen Jahren waren einige Vermögensverwaltungsbanken stark in bekannte Geldwäschereiskandale mit Geldern aus Schwellenländern verwickelt. Zahlreiche Enforcementfälle (namentlich im Zusammenhang mit 1MDB, Petrobras, Odebrecht, Petróleos de Venezuela S.A. und FIFA) wurden in dieser Zeit abgeschlossen, und viele Institute verbesserten im Zuge dieser Aufarbeitung ihre Geldwäschereidispositive. Die Risikosituation blieb indessen unverändert. Auch im Jahr 2020 war die FINMA mit Beaufsichtigten konfrontiert, die sehr vermögende Kundinnen und Kunden aus Emerging Markets zu unkritisch bedienten.

Die FINMA veranlasste bei mehreren international agierenden Banken, dass unvollständige Erklärungen der Kundinnen und Kunden zur Herkunft der Mittel hinterfragt wurden. Dies namentlich bei hohem Vermögen aus Schwellenländern, die aus Erbschaften, äusserst glückhaften Investments oder hohen Geldgeschenken stammen sollten. Die Institute waren bei solchen Darstellungen gehalten, die Herkunft der Vermögenswerte genau abzuklären und unter anderem zu prüfen, ob es sich bei der Kundin oder dem Kunden um eine Strohperson handeln könnte.

Die FINMA stellte auch im Jahr 2020 fest, dass vor allem die Banken die Meldepflicht ernst nahmen und der MROS verdächtige Beziehungen meldeten. Vereinzelt waren Institute jedoch der Auffassung, Verfahrenseinstellungen durch die Strafbehörden seien in der Weise zu deuten, dass die Vermögenswerte nun legaler Herkunft seien. Die FINMA erinnerte diese Institute daran, dass sich die Herkunft von Vermögenswerten durch das Verhalten der Strafbehörden nicht verändere und die Beziehungen weiterhin eng auf Verdachtsmomente zu überwachen seien.

Untersteht der Vertragspartner eines Finanzintermediärs selbst einer angemessenen prudenziellen Aufsicht und Regelung in Bezug auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, muss der Finanzintermediär die dahinterstehenden wirtschaftlich Berechtigten nicht feststellen. Die Regulierung geht davon aus, dass in diesem Fall das prudenziell beaufsichtigte Institut die geldwäschereirechtlichen Pflichten selbst erfüllt. Zuweilen stellte die FINMA fest, dass diese Vermutung von einigen Finanzintermediären übermässig strapaziert wurde. So waren einzelne Banken Beziehungen mit Instituten eingegangen, die aus Offshore-Staaten stammten und deren Status als Bank fraglich war. Mehrmals standen hinter den Kunden solcher Institute mutmassliche Betrügereien, Insiderhandel und Steuerhinterziehung. Den Schweizer Banken war es in der Folge nicht möglich, den Strafverfolgungsbehörden die Identität der wirtschaftlich Berechtigten zu nennen. Die FINMA erinnerte die Institute daran, dass die prudenzielle Aufsicht über einen konkreten ausländischen Finanzintermediär oder dessen Bewilligungskleid individuell abzuklären sind, insbesondere im Fall von kleineren Ländern. Unkritisch auf das Vorhandensein einer generellen Geldwäschereiaufsicht in einer ausländischen Jurisdiktion abzustellen,

ist ungenügend. Ebenso entbindet die Regulierung nur von der systematischen Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten. Damit beispielsweise Transaktionen mit erhöhten Risiken abgeklärt werden können, kann es dennoch erforderlich werden, Informationen zur wirtschaftlichen Berechtigung einzuholen.

Die FINMA geht Hinweisen zu Verstössen gegen das Geldwäschereigesetz (GwG) nach, unabhängig davon, ob diese vom Institut selbst, von anderen Behörden oder von Whistleblowern stammen. Deshalb steht sie mit exponierten Instituten auch ausserhalb von Prüfungen und Vor-Ort-Kontrollen in regelmässigem Kontakt. In den vorangegangenen Jahren nahmen Hinweise aus den Medien, namentlich aus Reportagen von Investigativjournalisten, zu. Ein prominentes Beispiel im Jahr 2020 waren die sogenannten FinCEN-Files. Es handelte sich dabei um über 2000 interne Verdachtsmeldungen der US-amerikanischen Anti-Geldwäschebehörde Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), die infolge eines Datenlecks veröffentlicht wurden. Diesbezüglich führten zahlreiche Finanzintermediäre, teils aus eigener Initiative, teils auf Nachfrage der FINMA, umfangreiche Abklärungen durch. Dabei zeigte sich das bekannte Bild, wonach eine Reihe von Instituten eine sehr risikobehaftete Kundenbasis bediente. Ein grosser Teil der Institute bearbeitete die damit verbundenen Risiken regulierungskonform, nahm die nötigen Abklärungen vor und meldete verdächtige Kundinnen und Kunden lange vor Publikation der FinCEN-Files der MROS. Andere Institute müssen hingegen ihr Compliance-Framework weiter verbessern.

### **Geldwäschereibekämpfung auf der Blockchain**

Eine neue Herausforderung bei der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung besteht in der wirksamen Überwachung der Vorschriften bei Transaktionen, die auf der Blockchain durchgeführt werden. Auch hier gelten die regulären Überwachungsgrundsätze in Bezug auf die Geldwäschereibekämpfung. So müssen die gängigen Know-your-Customer-Vorschriften eingehalten und die vorgeschriebenen Abklärungen der Transaktionen durchgeführt werden. Die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) beurteilte 2020 die geldwä-

schereirechtlichen Vorschriften der Schweiz für Virtual Asset Service Providers als weitgehend konform.

Für die Regeln im Zahlungsverkehr wendet die FINMA weiterhin den in ihrer [Aufsichtsmittteilung 02/2019 «Zahlungsverkehr auf der Blockchain»](#) beschriebenen Ansatz an. Demnach müssen die geltenden Schweizer Bestimmungen bezüglich des Austausches von Informationen im Zahlungsverkehr (auch als «Travel Rule» bezeichnet) im Blockchain-Bereich gleichermaßen angewendet werden. Solange es keine technische Lösung gibt, die die Einhaltung der «Travel Rule» gewährleistet, dürfen die von der FINMA beaufsichtigten Finanzintermediäre Kryptowährungen nur an externe Wallets ihrer eigenen Kunden schicken und auch nur von solchen Kryptowährungen entgegennehmen. Um entsprechende Überweisungen durchzuführen, müssen die Finanzintermediäre durch geeignete technische Massnahmen die Verfügungsmacht ihres Kunden über das externe Wallet überprüfen.

Die FINMA prüfte bei mehreren Finanzdienstleistern, wie sie diese Anforderungen umsetzen. Eine oft angetroffene Lösung besteht darin, dass der Finanzintermediär im Voraus mit seinem Kunden den Betrag (etwa eine Mikrozahlung) und den Zeitpunkt, zu dem eine Überweisung getätigt wird, vereinbart. Eine zweite Lösung fordert den Kunden auf, innerhalb einer bestimmten Frist eine eindeutige Nachricht auf der Blockchain zu verschicken. Dieses Verfahren ist bei der ersten Überweisung durchzuführen. Danach kann die Adresse auf eine «White List» gesetzt werden, womit sich bei späteren Überweisungen mit derselben Adresse eine entsprechende Überprüfung erübrigt. Dieses Verfahren wird anschliessend in regelmässigen, vom Institut festgelegten Abständen und zum Beispiel nach Transaktionen mit erhöhten Risiken wiederholt, sodass an der Verfügungsmacht über die externe Wallet keine Zweifel aufkommen können. Bei Transaktionen, bei denen auf der Gegenseite ein Dienstleister mit Sammel-Wallets steht, sind diese Verfahren technisch nicht umsetzbar. Für solche Fälle akzeptiert die FINMA eine Verifizierung der Verfügungsmacht via Screenshot: Der empfangende Finanzintermediär verlangt einen Screenshot der vom Kunden angekündigten Transaktion. Das gelieferte Dokument dient als Nachweis, dass der Kunde Ver-

fügungsmacht über das beim Virtual Asset Service Provider (VASP) belastete Konto hat.

### **Erkenntnisse aus der Suitability-Aufsicht**

Die FINMA kontrollierte auch 2020 mit Vor-Ort-Kontrollen, Off-Site-Reviews, Aufsichtsgesprächen und der jährlichen Datenerhebung, ob die Institute auf die neu im Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) festgehaltenen Verhaltenspflichten gegenüber Kundinnen und Kunden im Anlagebereich vorbereitet waren. Sie stellte dabei fest, dass die Vorgaben noch nicht überall und nicht einheitlich umgesetzt wurden.

Beispielsweise gelten bei der transaktionsbezogenen Beratung weniger strenge Verhaltenspflichten als bei der portfoliobezogenen Anlageberatung. Die FINMA wirkte bei betreffenden Instituten darauf hin, dass sie ihre Kunden klar über die erbrachte Dienstleistung informierten. Die Institute dürfen auf die strengeren Verhaltenspflichten bei portfoliobasierter Beratung nur verzichten, wenn sie dem Kunden kommunizieren, dass sich die Beratung einzig auf das empfohlene Finanzinstrument selbst bezieht, seine individuelle Situation (etwa das Portfolio oder die finanzielle Situation) hingegen nicht berücksichtigt wird.

Vor-Ort-Kontrollen zeigten, dass einige Institute hohe Gebühren für die Erteilung von Auskünften über einbehaltene Retrozessionen verlangten. Dies kann abschreckend wirken und die Kundschaft motivieren, auf die entsprechende Auskünfte zu verzichten, wodurch das gesetzliche Auskunftsrecht ausgehöhlt wird. Die FINMA stellte daher gegenüber diesen Instituten klar, dass sie für die Auskunft über Retrozessionen höchstens eine moderate Pauschalgebühr für zulässig erachtet.

Im Bereich der von den Finanzdienstleistern zu empfehlenden Risikodiversifikation stellte die FINMA

teilweise markante Unterschiede fest. Sie forderte Finanzdienstleister, deren Schwellenwerte wesentlich von den in der Branche üblichen Werten abweichen, ihre Kundinnen und Kunden über die entstehenden Klumpenrisiken zu informieren.

Die FINMA untersuchte bei einer Reihe von CFD-Anbietern, wie diese die Verhaltensregeln umsetzen. CFD sind Differenzkontrakte, die für Anlegerinnen und Anleger besondere Risiken bergen, da das Verlustrisiko den investierten Betrag übersteigen kann. Die FINMA forderte die betroffenen CFD-Anbieter dazu auf, besser über die allgemeine Risikosituation bei diesen Produkten aufzuklären.

### **Zulassungen von Prüfstellen für Prospekte und von Registrierungsstellen für Kundenberater**

Die FINMA erteilte per 1. Juni 2020 zwei Prüfstellen für Prospekte die Zulassung. Die Prüfstellen haben die Aufgabe, die im Zusammenhang mit einem öffentlichen Angebot von Effekten oder einer Zulassung von Effekten zum Handel an einer Börse zu veröffentlichen Prospekte vorgängig auf Vollständigkeit, Kohärenz und Verständlichkeit zu prüfen und zu genehmigen.

Im Berichtsjahr erteilte die FINMA zudem drei Registrierungsstellen eine Zulassung. Die Registrierungsstellen führen das Beraterregister gemäss FIDLEG. Dort müssen sich Kundenberaterinnen und Kundenberater von Finanzdienstleistern eintragen, die keiner Aufsicht unterstehen und die ihre Dienstleistung in der Schweiz erbringen. Dazu prüfen die Registrierungsstellen namentlich das Vorhandensein der notwendigen Kenntnisse der Verhaltensregeln und des erforderlichen Fachwissens.

In den Zulassungsverfahren der Prüfstellen und der Registrierungsstellen war es für die FINMA unter an-

derem wichtig, die Koordination zwischen den Prüfstellen und zwischen den Registrierungsstellen sicherzustellen.

### **Marktintegrität**

Eine effektive Marktaufsicht stärkt das Vertrauen der Marktteilnehmer in die Funktionsfähigkeit der Märkte und sorgt für eine faire und transparente Preisbildung. Für eine wirkungsvolle Bekämpfung von Marktmissbrauch bedarf es neben vollständigen und qualitativ einwandfreien Transaktionsmeldungen durch Wertpapierhäuser an die Meldestellen auch einer vertieften Analyse dieser Daten durch die Handelsüberwachungsstellen der Handelsplätze sowie eines gezielten Enforcement durch die FINMA.

### **Organisatorische Auswirkungen der Pandemie auf den Handel**

Der Ausbruch der Corona-Pandemie stellte die Finanzbranche auch im Bereich des Effektenhandels vor organisatorische Herausforderungen. Einerseits mussten die Mitarbeitenden in den Handelsräumen vor Gesundheitsrisiken geschützt werden, andererseits musste der operative Handelsbetrieb ohne Unterbrüche aufrechterhalten werden. Trotz bedeutenden Marktverwerfungen mit rekordhoher Volatilität waren die Wertpapierhäuser in der Lage, die Handelsaktivitäten ohne Unterbrüche oder nennenswerte Verluste weiterzuführen. Um personelle Ausfallrisiken zu mitigieren, teilten zahlreiche Institute ihre Handelsorganisation auf verschiedene Standorte auf. Zudem wurde eine bedeutende Anzahl von Handelsangestellten in die Heimarbeit versetzt. Aufgrund dieser neuen operationellen Umgestaltung erleichterte die FINMA vorübergehend spezifische Regeln betreffend den Handelsraum und stand bei der Organisationsanpassung im konstruktiven Dialog mit den Beaufsichtigten. Der Handel in der Heimarbeit birgt neue Verhaltensrisiken, namentlich können Händler private

und nicht gestattete Kommunikationsmittel einfacher missbrauchen und beispielsweise Geschäftsgeheimnisse ausnützen. Diesen Risiken wurde aufseiten der Institute insbesondere mit technischer Überwachung und mit gezielten Kontrollen begegnet.

### **Datenbasierte Untersuchungen**

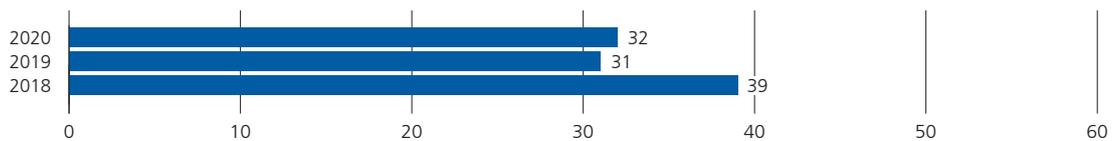
Die Schweizer Handelsplätze sind verpflichtet, die durch ihre Meldestellen von Wertpapierhäusern übermittelten Abschlussmeldungen systematisch auszuwerten. Ihre Überwachungssysteme müssen neben Transaktionsmeldungen unter anderem auch Orderbuchdaten auswerten und sich dabei ein gesamtheitliches Bild über die Marktaktivitäten verschaffen. Die Handelsüberwachungsstellen der verschiedenen Handelsplätze sind zudem gehalten, Daten und Informationen auszutauschen, um handelsplatzübergreifenden Marktmissbrauch feststellen zu können. Im Falle von Auffälligkeiten übermitteln die Handelsüberwachungsstellen Anzeigen an die FINMA und die Bundesanwaltschaft.

Jährlich erhalten die FINMA und die Bundesanwaltschaft von den Schweizer Handelsplätzen einige Dutzend Hinweise auf möglichen Marktmissbrauch. In den meisten Fällen bearbeitet die FINMA den Anfangsverdacht zunächst eigenständig und unabhängig weiter. Als primäre Datenquelle werden die Meldedaten der Handelsplätze genutzt. Während Handelsüberwachungsstellen ihre Analysen mit anonymisierten Personenschlüsseln vornehmen müssen, reidentifiziert die FINMA die relevanten Daten für ihre Abklärungen bei den beteiligten Wertpapierhäusern. So werden der FINMA die wahren Identitäten hinter den Transaktionen der einzelnen Personen bekannt. Für bestimmte Ereignisse wie etwa Firmenübernahmen werden sodann in Zusammenarbeit mit den betroffenen kotierten Gesellschaften zusätzlich jene Personen ermittelt, die vom Insider-Ereignis Kenntnis

hatten. Fallweise werden alsdann sekundäre Handelsdaten von der FINMA beim jeweiligen Wertpapierhaus eingeholt. Diese Handelsdaten betreffen oft mehrere Jahre und spezifische Einzelpersonen. Durch solche Erhebungen kann ein typisches und individualisiertes Handelsmuster für eine Einzelperson etabliert werden. Für die Datenanalyse und -visualisierung

iert und grafisch aufbereitet. Nach diesen ersten Analyseschritten wird über das weitere Vorgehen entschieden. Als mögliche weitere Schritte stehen dabei die Einstellung des Falles, Aufsichts- oder Enforcementmassnahmen und die Koordination mit der Bundesanwaltschaft im Vordergrund.

#### Vor-Ort-Kontrollen

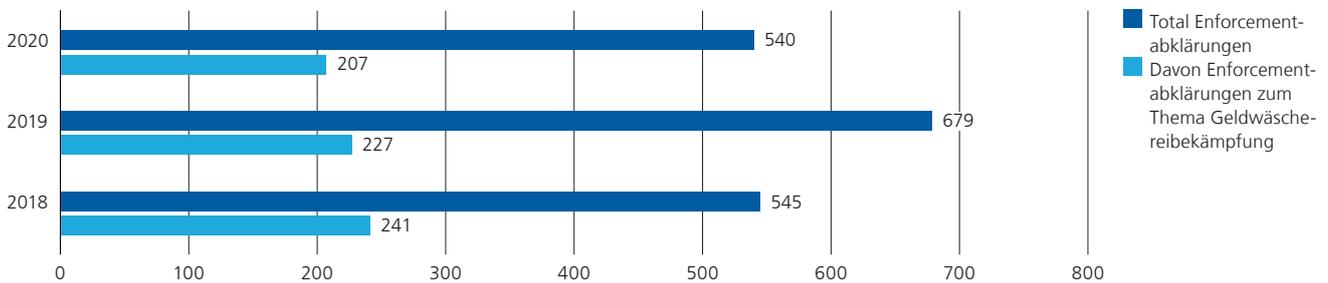


setzt die FINMA spezifische Technologien ein. Dabei werden interne und externe Datenquellen eingebunden und persönliche Netzwerke zwischen den auffällig handelnden Personen und Primär-Insidern eru-

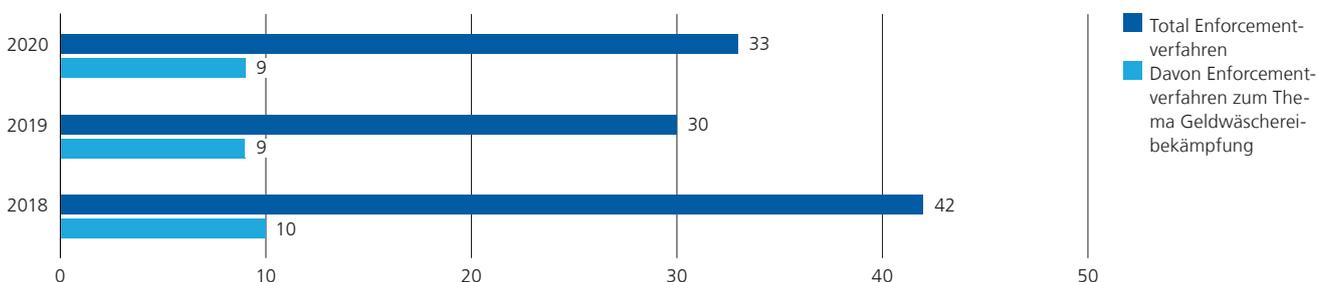
#### Geldwäschereiaufsicht in Zahlen

Die Geldwäschereiprävention leistet einen wichtigen Beitrag zur Behinderung der Kriminalität. Auch ist ein funktionierendes Geldwäschereiabwehr-Dispositiv für

#### Enforcementabklärungen



#### Enforcementverfahren



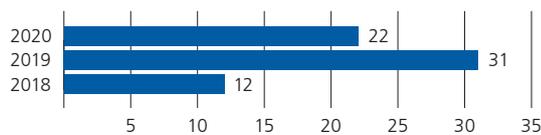
den Erfolg des Finanzplatzes unerlässlich. Die FINMA setzt sich mit ihrer Aufsichtstätigkeit intensiv für die Geldwäschereiprävention ein.

#### Enforcementabklärungen und -verfahren

Ein bedeutender Teil der Enforcementtätigkeiten der FINMA betrifft die Geldwäschereibekämpfung. Hat die FINMA Anhaltspunkte auf eine Verletzung des Aufsichtsrechts, kann sie Enforcementabklärungen durchführen. Geht die FINMA von einer Verletzung des Aufsichtsrechts aus und lässt sich der ordnungsgemässe Zustand nicht anderweitig wiederherstellen, führt die FINMA ein Enforcementverfahren.

#### Strafanzeigen wegen strafbarer Verletzung des Geldwäschereigesetzes (GwG)

Bei strafbaren Aufsichtsrechtsverletzungen (insbesondere bei Meldepflichtverletzungen nach Art. 9 GwG oder bei Tätigkeiten ohne erforderliche Bewilligung) erstattet die FINMA Strafanzeige.



# Aufsichtstätigkeit nach Bereichen

Die FINMA beaufsichtigt dort am intensivsten, wo die Risiken für den Finanzplatz am grössten sind. Dabei bleibt sie der Proportionalität verpflichtet. Vier Aufsichtsgeschäftsbereiche verfolgen die Entwicklungen in den relevanten Sektoren eng. Wichtige Instrumente der Aufsicht sind unter anderem Vor-Ort-Kontrollen, Stresstests, spezifische Erhebungen oder High Level Meetings.

Im Rahmen der integrierten Finanzmarktaufsicht beobachtet die FINMA die übergeordneten Entwicklungen in sämtlichen Bereichen des Finanzplatzes und überwacht die Risiken, die mit den Aktivitäten der beaufsichtigten Institute im Finanzmarkt verbunden sind. Diese risikoorientierte, gesamtheitliche Betrachtungsweise ermöglicht eine konsistente und bedarfsgerechte Behandlung gleicher oder ähnlicher Sachverhalte über alle Beaufsichtigten hinweg. Sektorspezifische Fragestellungen werden in den zuständigen Aufsichtsgeschäftsbereichen behandelt. Dank dem engen Austausch zwischen den Geschäftsbereichen ist das Wissensmanagement innerhalb der gesamten Behörde stets sichergestellt.

## Aufsicht Banken

Die FINMA richtete ihre Aufsichtstätigkeit im Berichtsjahr erneut risikoorientiert und nach dem Proportionalitätsgedanken aus. Vor-Ort-Kontrollen ergänzten die ordentliche Prüfungsarbeit. Erstmals wurden für alle systemrelevanten Banken institutsweise Stresstests durchgeführt. Die durch die Corona-Pandemie verursachten Risiken standen dabei im Zentrum. Die Einführung des neuen Expected-Credit-Loss-Ansatzes (ECL-Ansatz) in der Rechnungslegung der Banken erwies sich während der Pandemie als herausfordernd. Der Ansatz soll eine frühzeitige Erkennung von sich abzeichnenden Kreditrisiken unterstützen. Anfang 2020 trat das Kleinbankenregime mit 64 zugelassenen Instituten in Kraft. Die am Kleinbankenregime teilnehmenden Banken werden im Sinne der Proportionalität von bestimmten aufsichtsrechtlichen Vorgaben entlastet.

## Expected Credit Loss

In Krisenzeiten stellen sich in der Rechnungslegung komplexe Fragen. Insbesondere soll sie trotz hohen Unsicherheiten in der weiteren Entwicklung des Umfelds ein möglichst akkurates Bild des aktuellen Zustandes eines Unternehmens zeichnen. Sowohl in der Rechnungslegung nach International Financial Reporting Standards (IFRS) als auch seit 2020 nach

US-GAAP kommt ein ECL-Ansatz zur Bildung von Wertberichtigungen für Ausfallrisiken zur Anwendung. Die Umsetzung dieser Bestimmungen stellte in der Corona-Krise eine beachtliche Herausforderung dar. Die neu eingeführten ECL-Ansätze haben den positiven Effekt, dass sie zu einer frühzeitigen Erkennung von sich anbahnenden Kreditrisiken führen. So können Banken eine Kumulation von Wertberichtigungen zu einem späteren Zeitpunkt in einer Krise vermeiden.

Der ECL-Ansatz in den IFRS verläuft mehrstufig. So werden die Exposures grundsätzlich zuerst auf Stufe 1 eingeteilt, auf der die Wertberichtigungen basierend auf einer Zwölfmonats-Betrachtung ermittelt werden. Falls sich das Kreditrisiko signifikant erhöht, erfolgt ein Transfer auf Stufe 2, auf der die Wertberichtigungen basierend auf einer Restlaufzeitbetrachtung ermittelt werden. Dieser Transfer kann materielle Auswirkungen auf die Höhe der Wertberichtigungen haben. Deshalb informierte die FINMA mit der [Aufsichtsmittteilung 02/2020](#) wie zahlreiche andere Aufsichtsbehörden auch über die Anwendung des ECL-Ansatzes in den IFRS in der aktuellen Krise.

## Stress Testing

Mit den beiden global systemrelevanten Grossbanken (G-SIB) werden seit mehreren Jahren regelmässig institutsweite Stresstests durchgeführt. 2020 wurden solche erstmals auch für die nicht international tätigen systemrelevanten Banken (D-SIBs) etabliert. Die Stresstestresultate wurden dabei von den Banken selbst berechnet. Die FINMA beurteilte diese Selbsttests anhand von Vergleichsanalysen und definierte, wo angezeigt, Korrekturfaktoren (Add-ons).

Zentrales Element von Stresstests sind die zugrundeliegenden Szenarien. Deren Inhalt (Narrativ) sowie deren zeitliche Dauer und deren Strenge beeinflussen die Resultate massgeblich. Mit der sich Anfang 2020 weltweit rasant ausbreitenden Corona-Pandemie

rückte für die FINMA umgehend die Frage nach möglichen negativen Auswirkungen auf die Widerstandsfähigkeit der von ihr beaufsichtigten Institute ins Zentrum der Aufsichtstätigkeit. Entsprechend definierte sie nebst dem bewährten Standardszenario (globale Rezession/Eurokrise) umgehend ein sehr strenges Corona-spezifisches Stressszenario und brachte es bei risikoorientiert ausgewählten Instituten zum Einsatz. Erwies sich gestützt darauf die finanzielle Ressourcensituation des Instituts nicht über den gesamten Szenariohorizont hinweg als angemessen, wurde dies mit den Beaufsichtigten erörtert und es wurden wo nötig weitere Massnahmen in die Wege geleitet.

Ergänzend führte die FINMA Stresstests bei risikobasiert ausgewählten Instituten durch; dies vorab zu Themen, die sie bereits seit mehreren Jahren mit diesen Tests untersucht<sup>8</sup>: das Niedrigzinsumfeld (Zinsrisikostresstest) sowie eine mögliche Immobilienmarktkorrektur mit Fokus auf Renditeeigenschaften (Hypothekarstresstest «Buy-to-Let»)<sup>9</sup>. Die FINMA kann die Resultate über eine längere Zeitspanne miteinander vergleichen. Sie verfügt damit über eine wertvolle Grundlage, um den Regulierungsrahmen weiterzuentwickeln und bankinterne Risikomodellansätze zu beurteilen.

### Inkrafttreten Kleinbankenregime / Kleinbankensymposium

Unter dem Kleinbankenregime werden die bestimmte Banken der Kategorien 4 und 5, die qualifizierte Anforderungen erfüllen, von bestimmten aufsichtsrechtlichen Vorgaben entlastet. Bei Inkrafttreten des Regimes am 1. Januar 2020 wurden 64 Institute von der FINMA zur Teilnahme zugelassen. Das grosse Interesse am Kleinbankenregime zeigt, dass diese weitere Verstärkung der risikoorientierten Aufsicht von kleineren Instituten einem Bedürfnis entspricht. Die FINMA erwartet, dass die Institute des Kleinbankenregimes aufgrund der Befreiungen und Erleichterungen in Bezug auf quantitative und qualitative Vorga-

ben mittelfristig Kosten einsparen können. Dies geschieht beispielsweise dank dem Verzicht auf die Berechnung von risikogewichteten Aktiven und der strukturellen Liquiditätsquote oder durch reduzierte Auflagen im Rahmen künftiger Regulierungsänderungen. Dank der Einhaltung strenger Zulassungskriterien ist die Sicherheit des Schweizer Finanzplatzes weiterhin gewährleistet.

Der Abschluss der erfolgreichen und schnellen Entwicklungsphase des Kleinbankenregimes wurde am dritten Kleinbankensymposium im Januar 2020 eingehend thematisiert. Das jährliche Treffen der FINMA mit den Vertretern der Banken der Kategorien 4 und 5 bot auch eine wertvolle Gelegenheit für den regen Austausch mit den Teilnehmern über die potenziellen Risiken des Schweizer Finanzplatzes aus der Sicht der Kleinbanken.

### Vor-Ort-Kontrollen bei Banken

Die FINMA setzt gemäss ihrem Aufsichtskonzept risikobasiert **Vor-Ort-Kontrollen** ergänzend zu ihrer ordentlichen Prüftätigkeit ein. Dazu zählen Supervisory Reviews sowie sogenannte Deep Dives (kürzere Vor-Ort-Kontrollen als Supervisory Reviews zu thematisch begrenzteren Fragestellungen).

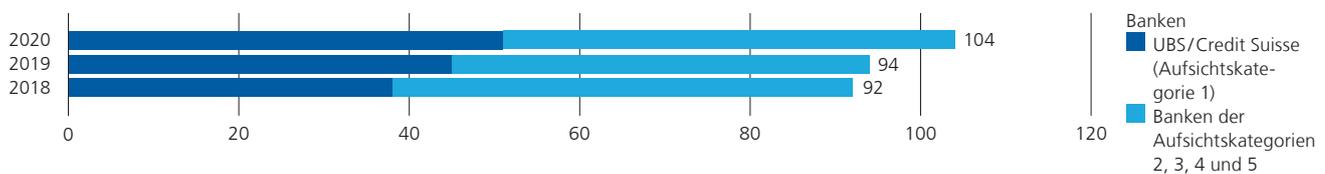
Die thematischen Schwerpunkte der 2020 durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen<sup>10</sup> waren vielfältig. Im Einklang mit dem von der FINMA veröffentlichten Risikomonitor und den FINMA-Jahreszielen 2020 richtete sich der Fokus auf die Geldwäschereibekämpfung, das Hypothekarkreditgeschäft und die Verhaltensregeln im Anlagegeschäft. Auch wurden Kontrollen des Investmentbankings der Grossbankengruppen, des Liquiditätsrisikomanagements und der Zinsänderungsrisiken sowie des Umgangs mit operationellen Risiken im Bereich Outsourcing, Cloud Risk Management und Cyber-Risiko durchgeführt. Zudem führte die FINMA je eine Vor-Ort-Kontrolle der auf einem anerkannten internationalen Standard basierenden internen Einzelabschlüsse bei den beiden Grossban-

<sup>8</sup>Siehe «Massnahmen Hypothekarmarkt», FINMA-Jahresbericht 2018, S. 36f.

<sup>9</sup>Im Risikomonitor 2019 näher ausgeführt.

<sup>10</sup>Ab dem Jahr 2020 werden neben den Supervisory Reviews neu auch die Deep Dives zu den Vor-Ort-Kontrollen gezählt. Dadurch erhöht sich die Zahl der Vor-Ort-Kontrollen gegenüber den Vorjahresberichten.

## Vor-Ort-Kontrollen bei Banken



## Durchschnittliche Anzahl Vor-Ort-Kontrollen pro Institut bei Banken

in Klammern: Anzahl Vor-Ort-Kontrollen pro Kategorie

	2020	2019	2018
Kategorie 1	25,50 (51)	22,50 (45)	19,00 (38)
Kategorie 2	4,67 (14)	3,33 (10)	3,00 (9)
Kategorie 3	1,00 (27)	1,23 (32)	1,00 (26)
Kategorie 4	0,18 (10)	0,09 (5)	0,19 (11)
Kategorie 5	0,01 (2)	0,01 (2)	0,04 (8)
<b>Alle Institute</b>	<b>0,39 (104)</b>	<b>0,35 (94)</b>	<b>0,34 (92)</b>

ken durch. Diese internen Abschlüsse, die keiner Publikationspflicht der FINMA unterliegen, bilden die Basis für die Berechnung der anrechenbaren und erforderlichen Eigenmittel auf der Einzelstufe. Die beiden Vor-Ort-Kontrollen sind auch im Zusammenhang mit der verstärkten Ausrichtung der FINMA auf die aufsichtsrechtlichen Aspekte der Rechnungslegung zu sehen. Insgesamt führte die FINMA im Berichtsjahr 104 ordentliche Vor-Ort-Kontrollen durch, 55 als Supervisory Reviews und 49 als Deep Dives, davon 3 im Ausland. Im Vergleich zum Vorjahr sind das rund 11 Prozent mehr. Neben diesen ordentlichen Kontrollen nahm die FINMA sodann bei insgesamt 3 Instituten Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der intensiven Aufsicht vor. Wegen der Corona-Pandemie wurden 71 Vor-Ort-Kontrollen vollständig oder teilweise über digitale Kanäle durchgeführt. Einige geplante Vor-Ort-Kontrollen mussten ganz abgesagt werden, da eine Remote-Durchführung nicht sinnvoll gewesen wäre.

## Aufsicht Versicherungen

Insbesondere die positive Entwicklung auf den Finanzmärkten im Jahr 2019 führte im Berichtsjahr zu einer nahezu marktweiten Verbesserung der Solvenzraten der Versicherer. Bei den Rückversicherern wurde dieser Effekt primär durch die Ausweitung des Geschäfts mit hohem Schadenpotenzial neutralisiert. Als erfreulich kann festgehalten werden, dass keine einzige Versicherungsgesellschaft per 1. Januar 2020 eine Unterdeckung auswies.

## Prüfung der medizinischen Leistungen in der Krankenzusatzversicherung

In der Krankenzusatzversicherung nach Versicherungsvertragsgesetz (VVG) ist die FINMA für die Genehmigung der Tarife zuständig.

Bei der Prüfung von Tarifanpassungen berücksichtigt die FINMA die in der Vergangenheit in den jeweiligen Versicherungsprodukten von den Leistungserbringern verrechneten Leistungen. Damit die Prämienta-

rife zum Deckungsumfang der entsprechenden Versicherungsprodukte passen, muss sichergestellt sein, dass in der Krankenzusatzversicherung nur über die Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) hinausgehende Mehrleistungen verrechnet werden. Seitens der Versicherungsunternehmen muss deshalb ein wirksames Prüfsystem vorhanden sein, das sicherstellt, dass die Entschädigungen für solche Mehrleistungen in einem angemessenen, plausiblen Rahmen liegen und die Versicherten sowie deren Versicherungsprämien vor Missbräuchen geschützt sind. Die FINMA prüfte im Jahr 2020 in Vor-Ort-Kontrollen bei fünf Krankenzusatzversicherungsunternehmen, ob diese die aufsichtsrechtlichen Anforderungen eingehalten hatten. Die Auswahl und der gesamte Marktanteil der geprüften Institute lassen den Schluss zu, dass die Ergebnisse der Kontrollen repräsentativ für den Gesamtmarkt sind.

Die Krankenzusatzversicherer befinden sich in einem Zielkonflikt. Einerseits vertrauen die Versicherungsnehmer darauf, dass die Krankenzusatzversicherer das Leistungsversprechen gemäss Versicherungsvertrag gegenüber den Versicherungsnehmern erfüllen und alle Leistungen, die die Spitäler ausserhalb der OKP abrechnen, bezahlen. Andererseits basieren die Abrechnungen der Spitäler für die Krankenzusatzversicherer auf Verträgen, in denen die Mehrleistungen (sowohl Hotellerie als auch ärztliche Leistung) gegenüber der OKP oftmals nur unzureichend definiert sind. Dies verunmöglicht eine eigentliche ökonomische Bewertung der Mehrleistungen und damit den Nachvollzug der verrechneten Leistung auf betriebswirtschaftlicher Ebene. Bei den Hotellerieleistungen bestehen grosse Unterschiede in den Entschädigungen, ohne dass ersichtlich wäre, welche Mehrleistungen diese Preisunterschiede rechtfertigen, etwa im Vergleich zwischen den halbprivat und privat Versicherten. Es gibt Hinweise darauf, dass die effektiven Hotelleriekosten in den Spitälern oft wesentlich tiefer liegen als die verrechneten.

Im Rahmen ihrer Vor-Ort-Kontrollen identifizierte die FINMA ärztliche Leistungen, die auf Tarifen nach dem Versicherungsvertragsgesetz (VVG) basierten. Diese überholten ärztlichen Tarifwerke decken zum Teil auch solche Leistungen ab, die gemäss dem 1996 eingeführten Krankenversicherungsgesetz (KVG) Bestandteil der OKP sind. Es könnte also zu Doppelverrechnungen kommen. Daher stuft die FINMA diese nach VVG geregelten Tarifwerke als problematisch ein.

Viele dieser Feststellungen sind verursacht durch Unzulänglichkeiten in den Verträgen zwischen den Leistungserbringern und den Versicherungsunternehmen. Es muss davon ausgegangen werden, dass Zusatzversicherte generell zu hohe Prämien bezahlen oder für die bezahlten Prämien keine angemessene Leistung erhalten und somit nicht ausreichend vor Missbrauch geschützt sind. Deshalb entschied die FINMA, das Thema umfassend anzugehen. Sie intensiviert den Dialog mit interessierten Kreisen, insbesondere mit Branchenverbänden, dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) und dem Preisüberwacher, und wird angemessene Aufsichtsmaßnahmen ergreifen. Weiterhin wurde die Position der FINMA mit der Publikation einer [Medienmitteilung vom 17. Dezember 2020](#) auch der Öffentlichkeit kommuniziert.

#### **Model Maintenance im Schweizer Solvenztest**

Mit der Revision der [Aufsichtsverordnung \(AVO\)](#) im Jahr 2015 wurde für die Versicherungsunternehmen der Vorrang der Standardmodelle vor der Verwendung interner Modelle eingeführt. Seither hat sich der Anteil Versicherungsunternehmen, die weiterhin ein internes Modell benötigen, von der Hälfte auf etwa ein Viertel reduziert. Davon wendet rund die Hälfte ein internes Modell ausschliesslich zur Abbildung von Naturkatastrophenrisiken an, für die die FINMA kein Standardmodell zur Verfügung stellt.

Entsprechend ist die Verantwortung der FINMA dafür gewachsen, die Angemessenheit der bereitgestellten

## SST-Zahlen nach Versicherungssparten

Versicherungssparten	SST 2020		SST 2019	
	SST-Quotient	Anzahl Unterdeckungen	SST-Quotient	Anzahl Unterdeckungen
Leben	201 %	0 (16)	193 %	1 (16)
Kranken	302 %	0 (19)	272 %	0 (19)
Schaden	263 %	0 (52)	247 %	1 (51)
Rück	194 %	0 (24)	198 %	0 (26)
RV-Captives	299 %	0 (26)	275 %	0 (27)
<b>Summe</b>	<b>226 %</b>	<b>0 (137)</b>	<b>218 %</b>	<b>2 (139)</b>

Die Zahl vor der Klammer entspricht der Zahl der Gesellschaften mit einer SST-Quote von unter 100 Prozent, während die Gesamtzahl der Gesellschaften in Klammern aufgeführt ist. Beispiel: «1 (16)» bedeutet, dass 1 von 16 Gesellschaften eine Unterdeckung aufweist. Unterdeckung bedeutet, dass der SST-Quotient unter 100 Prozent liegt.

Standardmodelle auch bei sich wandelnden Risikobedingungen sicherzustellen. Im Jahr 2020 lag ein Schwerpunkt auf der Neuparametrisierung des Standardmodells Schadenversicherung. Dank der Mitwirkung der Industrie war es möglich, diesen Prozess auf Basis von Daten durchzuführen, die als repräsentativ für den Markt gelten können.

Ein weiterer Schwerpunkt lag auf der Entwicklung und Austestung eines revidierten stochastischen Standardmodells zur Abbildung von Kreditrisiken. Dies gelang in kürzester Zeit, sodass Versicherungsunternehmen das Modell bereits im Schweizer Solvenztest (SST) 2021 anwenden können. Eine verbindliche Einführung ist für den SST 2022 vorgesehen.

### Niedrigzinsumfeld: Rückstellungen bei den Lebensversicherungen

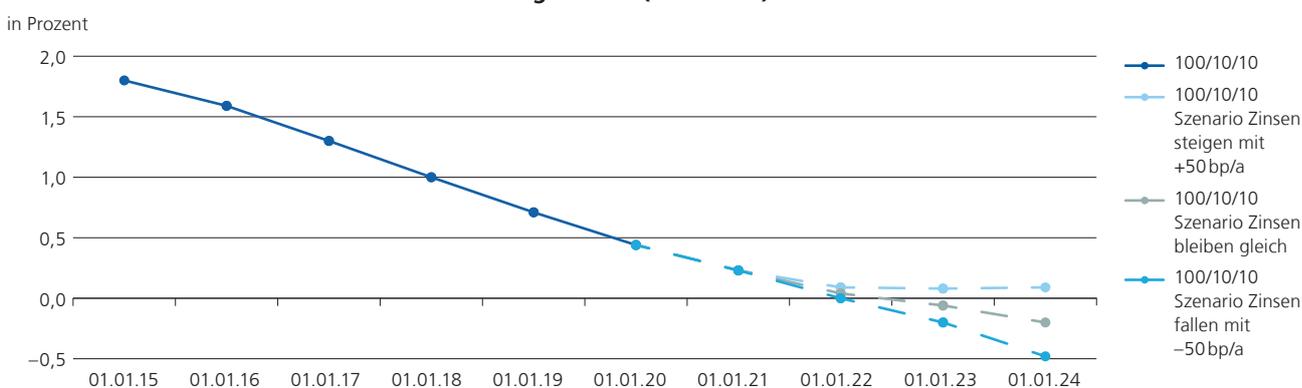
Die technischen Rückstellungen bilden das zentrale Element der Passiven in der Bilanz von Lebensversicherungsunternehmen. Entsprechend umfassend prüft die FINMA die Rückstellungen im Rahmen der jährlichen Berichterstattung. Aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase wurde hierauf ein zusätzlicher Schwerpunkt gelegt, indem im Berichtsjahr 2020 Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt wurden.

Lebensversicherungspolice garantieren Leistungen, die oft über einen langen Zeithorizont anfallen. Der technische Zinssatz entspricht der notwendigen Rendite, die zur Erfüllung dieser Leistungsversprechen erwirtschaftet werden muss. Das Lebensversicherungsunternehmen ist dem Zinsrisiko ausgesetzt, dass diese Rendite mit den Vermögensanlagen nicht erzielt werden kann. Schliesst zum Beispiel eine 25-jährige Person eine Säule-3a-Police mit einer 40-jährigen Laufzeit ab, ist es schwierig, ein Wertpapier mit der entsprechenden Laufzeit und Rendite zu finden.

In der Praxis investieren Lebensversicherungsunternehmen einen grossen Teil der anzulegenden Mittel in zinssensitive Anlageinstrumente, um diesem Zinsrisiko zu begegnen. In der folgenden Abbildung werden beispielhaft für ein Anlageportfolio das über zehn Jahre rollende Mittel von zehnjährigen Bundesobligationen (100/10/10) sowie drei unterschiedliche Prognoseszenarien (Zinsen fallen weiter, Zinsen bleiben gleich und Zinsen steigen) aufgezeigt.

Von 2015 bis 2020 wird die Rendite von 100/10/10 gezeigt, ab 2020 mit den prognostizierten Szenarien (gestrichelt).

### Rendite des rollenden Mittels von Bundesobligationen (100/10/10)



Aus der Grafik ist ersichtlich, dass die Renditen von 100/10/10 in allen Szenarien zunächst stetig weiter sinken, nur im Szenario «Zinsen steigen» kommt es ab 2022 allmählich zu einer Erholung.

Der Bewertungszins, mit dem das Lebensversicherungsunternehmen sicherstellt, dass ausreichende Rückstellungen gebildet werden, und mit dem es die eingegangenen Leistungsversprechen diskontiert, muss der Renditeerwartung der entsprechenden Vermögensanlagen inklusive notwendiger Reinvestitionen Rechnung tragen. Zusätzlich muss der Bewertungszins eine angemessene Sicherheitsmarge enthalten. Die Aufgabe der FINMA ist es, das Zusammenspiel zwischen eingegangenen Verpflichtungen und Renditeerwartungen zu beurteilen und bei Unzulänglichkeiten entsprechend einzuschreiten.

#### Vor-Ort-Kontrollen bei Versicherungen

Die FINMA führte auch in der Berichtsperiode Vor-Ort-Kontrollen bei Versicherern durch. Dabei war bei mehreren Krankenzusatzversicherern die Bearbeitung von Abrechnungen der medizinischen Leistungserbringer ein Thema (siehe Absatz «Prüfung der medizinischen Leistungen in der Krankenzusatzversicherung», S. 50). Im Vordergrund standen die Vertragsausgestal-

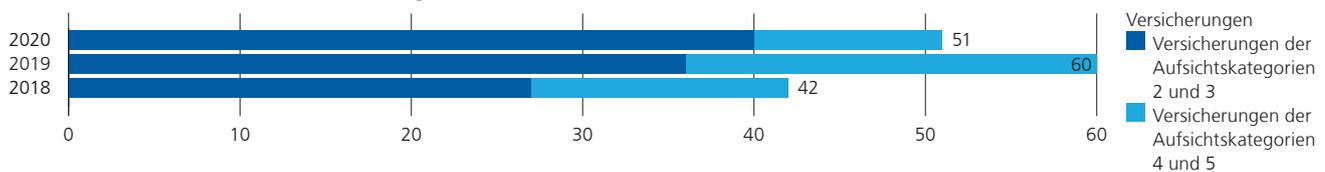
tung mit den Leistungserbringern und die Governance in Bezug auf die Leistungsabrechnung.

Vor dem Hintergrund der anhaltend tiefen Zinsen bildeten Vor-Ort-Kontrollen zu den Rückstellungen bei Lebensversicherern einen weiteren Schwerpunkt. Dabei wurden aktuarielle Grundlagen bei der Reservierung, die Prozesse zur Überprüfung der Rückstellungen und die hierfür etablierten Kontrollen betrachtet.

Erstmals Gegenstand von Vor-Ort-Kontrollen bei Versicherungsunternehmen war im Jahr 2020 der Umgang mit Cyber-Risiken. Der Fokus richtete sich dabei auf die Governance zum Management von Cyber-Risiken und Cyber-Sicherheit sowie auf die Massnahmen zum Schutz von Daten, Infrastrukturen und Applikationen vor Cyber-Bedrohungen.

Im Zusammenhang mit den Entwicklungen rund um die Corona-Pandemie hat die FINMA Ad-hoc-Umfragen an die Versicherer gerichtet. Spezialisten aus den Teams für Vor-Ort-Kontrollen wirkten bei der Auswertung dieser Umfragen und weiterführenden Abklärungen mit.

## Vor-Ort-Kontrollen bei Versicherungen



### Durchschnittliche Anzahl Vor-Ort-Kontrollen pro Institut bei Versicherungen

in Klammern: Anzahl Vor-Ort-Kontrollen pro Kategorie

	2020	2019	2018
Kategorie 2 und Gruppen	1,36 (15)	1,36 (15)	0,75 (9)
Kategorie 3	0,68 (25)	0,57 (21)	0,43 (16)
Kategorie 4	0,11 (7)	0,19 (12)	0,11 (6)
Kategorie 5	0,04 (4)	0,13 (12)	0,11 (11)
<b>Alle Institute</b>	<b>0,25 (51)</b>	<b>0,30 (60)</b>	<b>0,21 (42)</b>

### Aufsicht Märkte

Im Berichtsjahr traten das Finanzinstitutsgesetz (FINIG), das Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) in Kraft. Dementsprechend intensiv fielen die Arbeiten bei der erstmaligen Umsetzung dieser Regelwerke aus. Die FINMA bewilligte mehrere Aufsichtsorganisationen, die unabhängige Vermögensverwalter und Trustees beaufsichtigen. Im Rahmen des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes (FinfraG) entwickelte die FINMA Kriterien, um die Unterstellungspflicht von neuen niederschweligen digitalen Retail-Zahlungssystemen zu beurteilen. Fragen zum Schutz der Marktteilnehmer und der Funktionsfähigkeit des Marktes standen dabei im Zentrum. Weiter verlangte die FINMA von Betreibern von organisierten Handelssystemen (OHS), die Differenzkontrakte handeln, darzulegen, wie sie ihre aufsichtsrechtlichen Pflichten erfüllen.

### Bewilligung und Aufsicht von Aufsichtsorganisationen

Nach Inkrafttreten des FINIG, des FIDLEG und der entsprechenden Revision im Finanzmarktaufsichts-

gesetz (FINMAG) muss die FINMA die Aufsichtsorganisationen (AO) bewilligen. Die AO haben die Aufgabe, unabhängige Vermögensverwalter und Trustees laufend zu beaufsichtigen. Die FINMA ihrerseits beaufsichtigt die AO. Dabei prüft sie namentlich, ob die Bewilligungsvoraussetzungen dauerhaft eingehalten werden und wie die AO die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften bei Vermögensverwaltern und Trustees beaufsichtigt. Für die Aufsicht über die Vermögensverwalter und Trustees gibt die FINMA den AO einheitliche Konzepte und Ratingsysteme vor. Die erstmalige Bewilligung der Finanzinstitute sowie Enforcement verbleiben im Zuständigkeitsbereich der FINMA.

Innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten der neuen Erlasse reichten insgesamt fünf Organisationen bei der FINMA ein Gesuch um Zulassung als AO ein. Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens prüfte die FINMA beispielsweise, ob die Gesuchsteller den Anforderungen an die Gewähr und Unabhängigkeit genügen, ob sie über eine angemessene Organisation und die erforderlichen personellen Ressourcen

verfügen sowie ob sie die finanziellen Mindestanforderungen erfüllen. Hierbei führte die FINMA einen regelmässigen und intensiven Austausch mit den einzelnen Gesuchstellern. Innerhalb der Frist von sechs Monaten nach Gesuchseinreichung wurden die ersten AO im Juli, je eine weitere im August und Ende September und die letzten im Oktober 2020 von der FINMA wie folgt bewilligt:

#### Qualifikation als Zahlungssystem

Zahlungssysteme unterstehen gemäss dem Finanzmarktinfrastrukturgesetz (FinfraG) dann einer Bewilligungspflicht, wenn die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts oder der Schutz der Finanzmarktteilnehmer erfordern. Bei Retail-Zahlungssystemen legte die FINMA 2020 Kriterien fest, nach denen diese Voraussetzungen zu prüfen sind.

Bei Zahlungssystemen wird gewöhnlich unterschieden zwischen zwei Systemen. Über die Grossbetragszahlungssysteme werden typischerweise zeitkritische Interbankenzahlungen mit grossem Volumen abgewickelt, während sich die Massen- oder Retail-Zahlungssysteme durch eine hohe Anzahl an Transaktionen mit niedrigen Volumen auszeichnen. Gemäss FINMA-Praxis fallen unter die Bewilligungspflicht

neben Grossbetrags- auch die Retail-Zahlungssysteme, wenn sie einen relevanten Umfang erreichen. Der technologische Wandel hat neuartige, leicht zugängliche Retail-Zahlungssysteme hervorgebracht, die von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) nicht als systemisch bedeutsam eingestuft werden. Zur Präzisierung der Unterstellungspflicht dieser Art von Zahlungssystemen hat die FINMA Kriterien entwickelt. Dabei stellen das jährliche Transaktionsvolumen und die Anzahl Endkunden wichtige Anhaltspunkte dar; fixe Schwellenwerte bestehen diesbezüglich jedoch nicht. Es müssen vielmehr alle Umstände des Einzelfalls berücksichtigt werden. Dieser Ansatz stellt einerseits den Schutz der Finanzmarktteilnehmer bei Retail-Zahlungssystemen sicher, andererseits bleiben sehr kleine Anbieter – der gesetzlichen Intention entsprechend – von einer Unterstellungspflicht befreit.

#### OHS-Marktübersicht

Die FINMA führte im Berichtsjahr eine Erhebung bei schweizerischen Betreibern von organisierten Handelssystemen (OHS) durch. Auch CFD- und FX-Derivate-Handelssysteme (Differenzkontrakte und Fremdwährungsgeschäfte) gelten in der Regel als OHS.

Aufsichtsorganisation	Rechtsform	Gesuchsteller	Bewilligungsdatum
Organisation de surveillance financière (OSIF), Genève	Verein	OAR ARIF	6. Juli 2020
Organisme de Surveillance des Instituts Financiers (OSFIN), Neuchâtel	Verein	SRO PolyReg und OAD FCT	6. Juli 2020
Organisme de Surveillance pour Intermédiaires Financiers & Trustees (SO-FIT), Genève	Verein	OAR-G	11. August 2020
FINcontrol Suisse AG, Zug	AG	SRO VQF	29. September 2020
Schweizerische Aktiengesellschaft für Aufsicht (AOOS), Zürich	AG	SRO VSV	27. Oktober 2020

Bei den OHS mit CFD- und FX-Derivate-Handel sah die FINMA die Sekundärmarktaktivität als gegeben an, weshalb auch die Qualifikation als OHS-Betrieb zu bejahen war. Der Grund hierfür ist die systematische und für den Sekundärhandel mit Derivaten typische Stellung von Glattstellungskursen im Handelssystem durch den Betreiber, die es einem Käufer ermöglicht, seine Position jederzeit zu schliessen.

Aus Perspektive des Anlegerschutzes weisen OHS, auf denen CFD gehandelt werden können, die grössten Risiken auf, nicht zuletzt aufgrund der verbreiteten starken Hebelwirkung und der Verlustrisiken der meistens auch Kleinanlegern zugänglichen Plattformen. Die FINMA hat gegenüber den CFD-OHS-Betreibern ihre Erwartung ausgedrückt, dass CFD-Händler ihre Kundschaft spätestens nach Ablauf der Übergangsfristen zum FIDLEG über die Anteile der Kundinnen und Kunden informieren, die beim Institut mit CFD Geld verlieren oder gar Geld nachschies sen müssen (siehe Kapitel «Erkenntnisse aus der Suitability-Aufsicht», S. 44). Im Übrigen haben die betroffenen OHS-Betreiber darzulegen, wie sie ihren aufsichtsrechtlichen Pflichten nachkommen.

#### Vor-Ort-Kontrollen bei Selbstregulierungsorganisationen

Bei den Selbstregulierungsorganisationen (SRO) und den Finanzmarktinfrastrukturen führt die FINMA jährliche Vor-Ort-Kontrollen durch. Als SRO-übergreifenden Prüfungsschwerpunkt für das Jahr 2020 legte sie die Umsetzung der risikobasierten Aufsichtskonzepte fest. Die Bewilligung und Überwachung der

SRO und AO werden innerhalb der FINMA durch dieselben Personen wahrgenommen. Aufgrund der Beanspruchung dieser Ressourcen für die Bearbeitung der AO-Bewilligungsgesuche hat die FINMA entschieden, den grössten Teil der Vor-Ort-Kontrollen bei den SRO ins Jahr 2021 zu verschieben. Bei Finanzmarktinfrastrukturen richtete sie den Fokus auf die Handelsüberwachung.

#### Aufsicht Asset Management

Im Bereich Asset Management lag das Augenmerk der FINMA auf der Corporate Governance und auf der Aufsicht über die Immobilienfonds. Bei Letzteren blieb die Nachfrage ungebrochen, die Corona-Pandemie bremste das Wachstum des aggregierten Nettofondsvermögens nur kurzfristig. Erstmals genehmigte die FINMA im Berichtsjahr eine Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen (KmGK) für Schiffshypotheken und einen Hypothekarfonds, der Investitionen in nachrangig besicherte Hypothekendarlehen vorsieht. Weiter konnten zahlreiche Institute mit einer reduzierten aufsichtsrechtlichen Prüfkadenz gemäss Finanzinstitutsgesetz (FINIG) bewilligt werden. Im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung wurde die aufsichtsrechtliche Berichterstattung der Prüfgesellschaften schrittweise auf die Erhebungs- und Gesuchsplattform (EHP) der FINMA überführt und damit eine datenbasierte Auswertung aufsichtsrelevanter Informationen ermöglicht.

#### Liquiditätsmanagement/Stresstest

Das Liquiditätsmanagement bei der Verwaltung von Kollektivanlagen ist ein wichtiges Fokusthema der

**Vor-Ort-Kontrollen bei Selbstregulierungsorganisationen, direkt unterstellten Finanzintermediären und Finanzmarktinfrastrukturen**



Aufsicht. Unter Liquidität wird bei offenen Fonds die Aufnahmefähigkeit des Marktes bezüglich der im Fonds enthaltenen Titel und damit verbunden die Fähigkeit der Fondsverwaltung verstanden, im Falle von Rückgaben der Fondsanteile durch die Anleger diese auszubezahlen. Diskrepanzen zwischen der Liquidität der Vermögenswerte offener Kollektivanlagen und den Rückzahlungsprofilen können in gestressten Märkten zu forcierten Verkäufen führen. Dadurch kann es zu grossen Verlusten kommen, und es besteht das Risiko, dass Rücknahmen nicht innerhalb der vertraglich vereinbarten Frist abgewickelt werden können. Die wachsende Bedeutung von Fonds in den Märkten kann durch das Ausweiten des Verkaufsdrucks eine zukünftige Finanzkrise verstärken. Die Fondsverträge müssen daher Liquiditätsmanagement-Mechanismen wie etwa den Aufschub der Rücknahmen, das Gating<sup>11</sup> oder das Swing Pricing<sup>12</sup> vorsehen, die der Anlagestrategie angepasst sind. Ein effektives Liquiditätsmanagement soll auch unter Marktstress den Anlegerschutz sicherstellen und damit die Robustheit der Märkte unterstützen sowie das systemische Risiko verringern. Fonds mit erhöhten Liquiditätsrisiken müssen zusätzliche Instrumente des Liquiditätsmanagements vorsehen und den Aufsichtsbehörden aufzeigen können, dass sie in der Lage wären, ihre Anlagestrategie auch unter gestressten Marktbedingungen aufrechtzuerhalten und Rücknahmen nachzukommen. Die FINMA begleitete im Berichtsjahr diesen Themenkreis mit Desk Reviews und Vor-Ort-Kontrollen und forderte bei einzelnen Fonds oder Finanzintermediären Nachbesserungen. Seit der Finanzkrise 2008 hat sich die Situation im Schweizerischen Fondsmarkt deutlich verbessert. Inzwischen sehen alle Fonds mindestens die Möglichkeit eines Aufschubs vor. In Dialogen mit den Instituten wurde ausserdem das Bewusstsein für Liquiditätsrisiken erhöht, um besser auf Krisensituationen und Marktstress vorbereitet zu sein.

### Entwicklungen im Produktbereich

Die Fokussierung auf Spezialprodukte im Schweizer Markt setzte sich auch im Berichtsjahr fort. So genehmigte die FINMA erstmals eine Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen (KmGK), die einem qualifizierten Anlegerkreis die Möglichkeit bietet, in Haltergesellschaften von Flusskreuzfahrtschiffen zu investieren («Schiffonds»).

Ebenfalls konnte die FINMA einen Hypothekarfonds genehmigen, der Investitionen in nachrangig besicherte Hypothekendarlehen tätigt. Die Hypothekendarlehen sind nachrangig mittels Schuldbriefen besichert, die zur kurzfristigen Finanzierung von Immobilienprojekten und Immobilien in der Schweiz vergeben worden sind (nachrangiges Hypothekargeschäft). Im Rahmen der Genehmigung stand der mehrstufige Due-Diligence- und Selektionsprozess bei den involvierten Parteien im Fokus der FINMA, namentlich die vom kreditvergebenden Institut angewendeten Kriterien und Risikobewertungsmodelle. Um eine angemessene Bewertung der als Sicherheit für die Darlehen dienenden Immobilien sicherzustellen, wurde ein unabhängiger externer Immobilienschätzungsexperte mandatiert. Der Fonds ist zudem als alternativer Fonds aufgelegt und steht nur einem qualifizierten Anlegerkreis offen.

### Immobilienfonds: Entwicklung generell

Das seit Jahren zu beobachtende Wachstum der Immobilienfonds wurde durch die Corona-Krise nur kurzfristig gebremst. Die Investorennachfrage scheint ungebrochen.

Das Nettofondsvermögen der Schweizer Immobilienfonds belief sich per 30. September 2020 auf rund 73,2 Milliarden Franken. Die Steigerung über die letzten fünf Jahre beträgt markante 70 Prozent. Das durchschnittliche Agio<sup>13</sup> der kotierten Immobilienfonds notiert mittlerweile wieder nahe der historischen Höchststände.

<sup>11</sup> Unter Gating wird die Einführung von Regeln im Fondsvertrag verstanden, die die anteilige Kürzung der Rücknahmeanträge bei Erreichen eines bestimmten Prozentsatzes oder Schwellenwerts für einen bestimmten Zeitpunkt vorsehen, wenn aussergewöhnliche Umstände vorliegen und wenn dies im Interesse der verbleibenden Anlegerinnen und Anleger ist. Sie sollen die Wahrscheinlichkeit verringern, dass die Fondsleitung Anlagen des Fonds zu allenfalls unvorteilhaften Bedingungen zwangsveräussern muss.

<sup>12</sup> Swing Pricing schützt die bereits investierten Anleger eines Fonds vor Wertverwässerungen durch Transaktionskosten, die bei hohen Mittelzuflüssen und -abflüssen entstehen. Dies wird durch Anpassung des Nettoinventarwertes des Fonds und damit der Anteilspreise nach oben oder unten (den Swing) erreicht.

Im Zuge der Corona-Krise kam es kurzfristig zu einem starken Rückgang der Agios bei börsenkotierten Immobilienfonds. Sie reduzierten sich von 32 Prozent per Ende 2019 auf unter 20 Prozent per Mitte März 2020. Im weiteren Jahresverlauf erholten sie sich wieder und betragen per 31. Dezember 2020 rund 40 Prozent. Allerdings verlief die Entwicklung je nach Investitionsfokus der Fonds unterschiedlich. Fonds mit einem wesentlichen Anteil kommerzieller Liegenschaften oder Spezialobjekte profitierten von der Erholung weniger stark als reine Wohnimmobilienfonds. Die Zahl der Fonds, die an der Börse mit einem Abschlag zum Nettoinventarwert gehandelt werden, erhöhte sich seit Beginn der Corona-Krise von zwei auf fünf. Insgesamt zeigten die Immobilienfonds bis anhin sowohl hinsichtlich der Bewertung der Immobilien als auch hinsichtlich der Ertragslage eine gute Krisenresistenz.

Die FINMA verfolgt die Entwicklung der Immobilienfonds inklusive allfälliger Auswirkungen der Corona-Krise im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit weiterhin eng.

#### Erstmalige reduzierte Prüfkadenz bei FINIG-Instituten

Mit dem Inkrafttreten des FINIG konnten im Jahr 2020 erste Gesuche für eine reduzierte aufsichtsrechtliche Prüfkadenz von FINIG-Instituten bewilligt werden.

Anlässlich der [Revision des FINMA-Rundschreibens 2013/3 «Prüfwesen»](#) im Jahr 2018 wurde für kleinere Bewilligungsträger unter dem Kollektivanlagengesetz (KAG) und dem FINIG neu die Möglichkeit einer reduzierten Prüfkadenz (Aufsichtsprüfung nur alle

zwei Jahre) eingeführt. Mit dem Inkrafttreten des FINIG per 1. Januar 2020 steht diese Option den FINIG-Instituten für die Geschäftsjahre mit Beginn am 1. Januar 2020 oder später zur Verfügung.

Im Verlauf des Jahres 2020 reichten die Oberleitungsorgane von 34 FINIG-Instituten (etwa 15 Prozent der gesamten Aufsichtspopulation) ein entsprechendes Gesuch ein. Die FINMA nahm die Beurteilung aufgrund der Risikolage des einzelnen Instituts vor und bewilligte 33 Gesuche. Über die Fortführung der reduzierten Prüfkadenz entscheidet die FINMA jährlich im Rahmen eines Evaluationsprozesses wiederum auf Basis der Risikolage der Institute. In den Jahren, in denen keine periodische Aufsichtsprüfung stattfindet, erstatten die Institute der FINMA einen Bericht über die Konformität ihrer Geschäftstätigkeit mit den Gesetzesvorschriften.

#### Digitale Einreichung der Prüfberichte

Um die datenbasierte Auswertung von aufsichtsrelevanten Informationen zu vereinfachen, wurde 2020 damit begonnen, die aufsichtsrechtliche Berichterstattung der Prüfgesellschaften schrittweise auf die Erhebungs- und Gesuchsplattform (EHP) zu überführen. Als Pilotprojekt hatte 2019 der Prüfbericht für Depotbanken nach KAG gedient, der erfolgreich implementiert wurde.

Im Verlauf des Jahres 2020 wurden die Prüfberichte der übrigen Bewilligungsträger (Fondsleitungen, Verwalter von Kollektivvermögen, SICAV, KmGK) sowie der Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen ebenfalls auf die EHP migriert.

<sup>13</sup>Darunter wird die prozentuale Differenz zwischen Börsenkurs und Inventarwert (nach latenten Steuern) der Fondsanteile verstanden. Ein positives Agio bedeutet, dass der Markt das Produkt als attraktiv einschätzt und Anleger bereit sind, einen Aufpreis zu bezahlen.

### Vorsorgeverwalter

Mit dem FINIG trat eine neue Regelung für die Bewilligung und Aufsicht von Vermögensverwaltern in der beruflichen Vorsorge in Kraft. Neu werden die Verwalter von Vermögenswerten von Vorsorgeeinrichtungen durch die FINMA bewilligt und entweder von einer Aufsichtsorganisation oder von der FINMA direkt beaufsichtigt.

Die Verwalter von Vermögen von Vorsorgeeinrichtungen, die neu einer Bewilligungspflicht gemäss FINIG unterstehen, müssen bis spätestens am 31. Dezember 2022 den Anforderungen des FINIG genügen und ein Bewilligungsgesuch bei der FINMA stellen. Bis zur Entscheidung über die Bewilligung können sie ihre Tätigkeit fortführen, sofern sie einer SRO nach Art. 24 GwG angeschlossen sind.

Bei der Bearbeitung von Bewilligungsgesuchen von Verwaltern von Vorsorgevermögen legte die FINMA ein besonderes Augenmerk auf die Risiken, die mit dieser Geschäftstätigkeit einhergehen können. Zu denken ist beispielsweise an personelle Überschneidungen zwischen dem beauftragten Verwalter einerseits und der Vorsorgeeinrichtung andererseits, die zu Interessenkonflikten führen können. Sodann gilt es, sicherzustellen, dass die spezifischen Risiken, die sich aus der Verwaltung von Vermögen von Vorsorgeeinrichtungen ergeben, im Risikomanagement des verwaltenden Instituts angemessen berücksichtigt werden.

Vorsorgeeinrichtungen, die die Vermögensverwaltung an einen von der FINMA beaufsichtigten Verwalter von Vorsorgevermögen delegieren, müssen die gesetzlichen Vorschriften der beruflichen Vorsor-

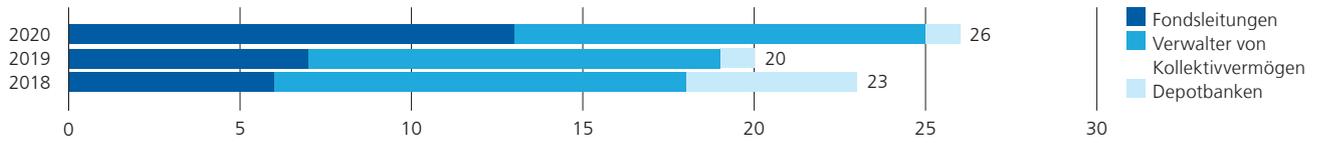
ge einhalten. Für die Aufsicht über die Einhaltung dieser gesetzlichen Vorschriften durch die Vorsorgeeinrichtungen sind die OBERAUFSICHTSKOMMISSION Berufliche Vorsorge (OAK BV) sowie die regionalen und kantonalen BVG-Aufsichtsbehörden zuständig. Die FINMA überwacht die Einhaltung des Aufsichtsrechts durch die Verwalter von Kollektivvermögen. Für die Bewilligung und Aufsicht der Verwalter von Vermögen von Vorsorgeeinrichtungen steht die FINMA daher in regelmässigem Kontakt mit der OAK BV.

### **Vor-Ort-Kontrollen bei Asset-Management-Instituten**

Die FINMA legte 2020 einen Schwerpunkt im Bereich Risikomanagement von Produkten, insbesondere die Handhabung von Liquiditätsrisiken und die Anwendung von Stressszenarien wurden vor dem Hintergrund der neuen regulatorischen Anforderungen vertieft angeschaut. Darüber hinaus wurden Vor-Ort-

Kontrollen im Bereich der Einhaltung der Verhaltensregeln (Angemessenheit der Produkte und Dienstleistungen [Suitability], Marktintegrität und Geldwäschereiprävention) und Cyber Risk durchgeführt. Neu im Jahr 2020 war das Thema Vermögensverwaltung von Vorsorgevermögen.

### Vor-Ort-Kontrollen bei Asset-Management-Instituten



# Enforcement

**Die FINMA nahm im Jahr 2020 eine Vielzahl von Abklärungen vor und führte zahlreiche Verfahren gegen Gesellschaften und natürliche Personen. Unter anderem befasste sie sich mit komplexen Fällen mit internationalen Verflechtungen.**

Die FINMA setzt Enforcement als sichtbares Durchsetzungsmittel ein, um Verstössen gegen das Aufsichtsrecht nachzugehen und den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen. Enforcementverfahren der FINMA können sich gegen Bewilligungsträger und deren Mitarbeitende, gegen unerlaubt tätige Finanzdienstleister sowie gegen sämtliche Teilnehmer im schweizerischen Finanzmarkt richten. Zudem bildet die gegenseitige Amts- oder Rechtshilfe inländischer Strafverfolgungsbehörden und ausländischer Aufsichtsbehörden ein wichtiges Element der Enforcementtätigkeit.

Die Enforcementverfahren enden mit einem Entscheid in Form von Verfügungen der FINMA. Diese können von den Betroffenen gerichtlich angefochten werden. Daraus resultierten im Berichtsjahr insgesamt 41 Gerichtsurteile. Die Statistik zeigt auf, dass die Beschwerdeinstanzen die Enforcementverfügungen der FINMA zu 88 Prozent und damit grösstenteils ganz oder mehrheitlich stützten.

## **Enforcementverfahren wegen schwerer Mängel in der Geldwäschereibekämpfung**

Der Schweizer Finanzplatz war in den vergangenen Jahren regelmässig im Zusammenhang mit internationalen Korruptionsfällen exponiert, was zu einer Reihe von – zum Teil mehrjährigen – Enforcementverfahren gegen involvierte Beaufschlagte führte. Nachdem in den Jahren 2016 bis 2019 mehr als 20 Fälle gegen Institute sowie verantwortliche Manager bezüglich Komplexen wie 1MDB, Petrobras und FIFA abgeschlossen werden konnten, erliess die FINMA im Jahr 2020 zwei Verfügungen, die mit Geschäftsbeziehungen aus dem Umfeld der Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) zusammenhingen.

Im [Fall der Bank Julius Bär](#) stellte die FINMA systematische Mängel bei der Einhaltung der geldwäschereigesetzlichen Pflichten fest. Insbesondere klärte die Bank den Zweck und die Hintergründe ihrer Geschäftsbeziehungen ungenügend ab. Zum Beispiel

fehlten häufig die Angaben dazu, wie die einzelnen Kunden zu ihrem Vermögen gekommen waren, weshalb sie bei Julius Bär ein Bankkonto eröffnen wollten oder welche Geschäfte sie planten. Auffällige Transaktionen wurden zu wenig konsequent überwacht und ungenügend hinterfragt. Das FINMA-Verfahren zeigte auch, dass organisatorische Mängel und Fehlanreize die Verletzung der geldwäschereirechtlichen Pflichten begünstigten. Das damalige Vergütungsmodell der Bank stellte stark auf monetäre Aspekte ab und berücksichtigte die Einhaltung der Regeln und das Risikomanagement nur punktuell. Insgesamt zeigte sich eine mangelhafte Compliance- und Risikokultur, in der den geldwäschereirechtlichen Pflichten nicht das erforderliche Gewicht beigemessen wurde. Der Bank wurde bis zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands untersagt, Transaktionen durchzuführen, die die operationellen Risiken (namentlich die Geldwäschereirisiken) sowie den Komplexitätsgrad der Organisation erheblich erhöhen, beispielsweise bedeutende Akquisitionen von Firmen. Dazu ordnete die FINMA Massnahmen betreffend die Erfassung und Begrenzung von Kundenberaterisiken, das Vergütungssystem sowie die Verwaltungsratsorganisation an.

Auch im [Fall der Banca Credinvest](#) stellte die FINMA im Kontext von Geschäftsbeziehungen aus dem PDVSA-Fallkomplex fest, dass das Geldwäschereidispositiv und das Risikomanagement der Bank ungenügend waren. Insbesondere im Zeitraum 2013 bis 2017 versties die Bank gegen die Sorgfaltspflichten im Bereich der Geldwäschereibekämpfung. Namentlich identifizierte die Bank ihre Kunden und wirtschaftlich Berechtigte ungenügend, überwachte die Transaktionen ihrer Kunden unzureichend, dokumentierte die Prozesse lückenhaft und meldete Verdachtsmomente zu spät der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS). Zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes ordnete die FINMA neben diversen organisatorischen Massnahmen an, dass die Bank während dreier Jahre oder bis zur Um-

setzung aller zu einem späteren Zeitpunkt überprüften Massnahmen keine neuen Kunden mit erhöhten Risiken (etwa politisch exponierte Personen) aufnehmen dürfe.

### **Bestätigung der Berufsverbotspraxis und Berufsverbotsbilanz**

Die FINMA hatte im Jahr 2017 wegen schwerer Aufsichtsrechtsverletzung im Zusammenhang mit dem Geldwäschereiskandal 1MDB ein zweijähriges Berufsverbot gegen einen General Counsel einer Bank ausgesprochen. Am 11. März 2020 bestätigte das Bundesgericht unter Berücksichtigung seines Leiturteils BGE 142 II 243 diesen Entscheid und präzisierte in seinem Urteil zugleich die Voraussetzungen für den Erlass eines Berufsverbots gemäss Art. 33 FINMAG.<sup>14</sup> Der in die beanstandeten Geschäftsbeziehungen und Transaktionen stark involvierte General Counsel versuchte sich u.a. mit Argumenten hinsichtlich der internen Zuständigkeit der Geschäftsleitung, der er nicht angehörte, zu entlasten. Hierzu stellte das Bundesgericht namentlich fest, die Sanktion des Berufsverbots solle nicht mit dem Hinweis auf die interne Aufgabenteilung oder auf ein Organisationsversagen ausgehebelt werden können. Organisationsmängel vermögen gemäss dem Bundesgericht die individuelle Zurechenbarkeit einer Aufsichtsrechtsverletzung nicht zu beseitigen. Ferner wies das Bundesgericht auch eine Beschwerde gegen ein fünfjähriges Berufsverbot ab, das die FINMA gegen den ehemaligen Verwaltungsratspräsidenten einer Privatbank wegen schwerer Aufsichtsrechtsverletzungen ausgesprochen hatte.<sup>15</sup> In seinem Urteil stellte es wichtige Verfahrensfragen klar und bestätigte das Vorgehen der FINMA. Insbesondere hielt es erneut fest, dass ein Berufsverbot gemäss Art. 33 FINMAG keine strafrechtliche Sanktion darstelle, weshalb die Verfahrensgarantien von Art. 6 Abs. 1 EMRK darauf nicht anwendbar seien.

Das Berufsverbot wurde per 1. Januar 2009 in das schweizerische Aufsichtsrecht eingeführt. Demnach

kann die FINMA, wenn sie eine schwere Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen feststellt, der verantwortlichen Person die Tätigkeit in leitender Stellung bei einer von ihr beaufsichtigten Organisation für eine Dauer von bis zu fünf Jahren untersagen. Gemäss ihren Leitlinien zum Enforcement vom September 2014 geht die FINMA gezielt gegen natürliche Personen vor, die für schwere Verletzungen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen die Verantwortung tragen. Für die Verhängung eines Berufsverbots hat sie nachzuweisen, dass die betroffene Person durch ihr individuelles Fehlverhalten kausal und schuldhaft die schwere Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen bewirkt hat. Die FINMA hat in den vergangenen Jahren in schwerwiegenden Fällen immer wieder von der Massnahme Gebrauch gemacht und zwischen 2014 und 2020 insgesamt 38 Berufsverbote verhängt. Die verfügte Dauer des verhängten Berufsverbots reichte dabei von mehreren Monaten bis zur Maximaldauer von fünf Jahren. Ein aufsichtsrechtliches Berufsverbot ist – trotz dem grundsätzlich begrenzten Anwendungsbereich – eine einschneidende Sanktion mit präventivem, aber auch repressivem Gehalt. Oft wird es als schwerwiegender wahrgenommen als organisatorische Massnahmen oder gar eine Einziehung von unrechtmässig erzielten Gewinnen. Ein Grossteil der von der FINMA bisher ausgesprochenen Berufsverbote wurde gerichtlich bestätigt oder von den Parteien akzeptiert. Verschiedene Verfahren sind vor den Gerichten noch hängig. In der bisherigen Erfahrung der FINMA hat sich die Massnahme als effektives Instrument zur Durchsetzung und Wahrung des Aufsichtsrechts und zur Erreichung der Aufsichtsziele erwiesen.

Per 1. Januar 2020 hat der Gesetzgeber mit der Einführung von Art. 33a FINMAG das bisher im Börsenrecht geltende Tätigkeitsverbot für Händler auf Kundenberater von Beaufsichtigten ausgeweitet. Demnach kann die FINMA diesen Personen die Tätigkeit im Handel mit Finanzinstrumenten oder als Kundenberater befristet oder im Falle einer Wieder-

<sup>14</sup> Urteil des Bundesgerichts 2C\_192/2019 vom 11. März 2020.

<sup>15</sup> Urteil des Bundesgerichts 2C\_771/2019 vom 14. September 2020; siehe auch das Urteil des Bundesgerichts 2C\_790/2019 vom 14. September 2020.

holung dauernd verbieten, wenn sie die Bestimmungen der Finanzmarktgesetze, die Ausführungsbestimmungen oder die betriebsinternen Vorschriften schwer verletzen.

### **Fintech: Erfahrungs- und Statusbericht**

Die FINMA befasste sich in den vergangenen Jahren intensiv mit Unterstellungsfragen im Zusammenhang mit Fintech-basierten Geschäftsmodellen. Alleine im Jahr 2020 hat sie in diesem Zusammenhang rund 100 Vorabklärungen geführt. Ein wesentlicher Treiber hierfür war die Vielzahl von Initial Coin Offerings (ICO) in der Schweiz. Bei einem ICO überweisen Anleger in der Regel Gelder an einen ICO-Organisator und erhalten als Gegenleistung neu geschaffene Blockchain-basierte Token. Die FINMA stellt mittlerweile einen gewissen Rückgang solcher Angebote fest. Zudem sind tendenziell weniger Hinweise auf möglicherweise unerlaubt tätige Fintech-Dienstleister bei ihr eingegangen. Diese abnehmende Tendenz dürfte nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass die im Fintech-Bereich agierenden Personen inzwischen besser mit den rechtlichen Rahmenbedingungen für solche Angebote vertraut sind. Die FINMA konnte die ausstehenden Abklärungen deshalb grösstenteils abschliessen. Um sicherzustellen, dass die finanzmarktrechtlichen Anforderungen auch im Fintech-Bereich erfüllt werden, begleitete die FINMA die betroffenen Anbieter bei der Umsetzung von Massnahmen eng oder ordnete solche Massnahmen im Rahmen von Enforcementverfahren an.

Geschäftsmodelle mit Bezug zur Blockchain-Technologie stossen bei Anlegerinnen und Anlegern nach wie vor auf grosses Interesse. Dies machen sich auch unseriös agierende Marktteilnehmer weiterhin zunutze, indem sie entsprechende Angebote lancieren und oftmals über einen Internetauftritt Kunden anwerben. Typischerweise wird dabei versucht, Anleger unter Vorspiegelung nicht existenter Unternehmen und Produkte zur Investition in Kryptowährungen zu verleiten. Sofern sie ihr bekannt sind, nimmt die

FINMA solche Marktteilnehmer in ihre [Warnliste](#) auf und warnt so Anleger. Zudem stimmt sie sich diesbezüglich mit inländischen Strafbehörden sowie mit ausländischen Aufsichtsbehörden ab. Im Berichtsjahr wurden 140 Marktteilnehmer in die Warnliste aufgenommen.

### **Enforcementverfahren wegen schwerer Mängel in der Corporate Governance**

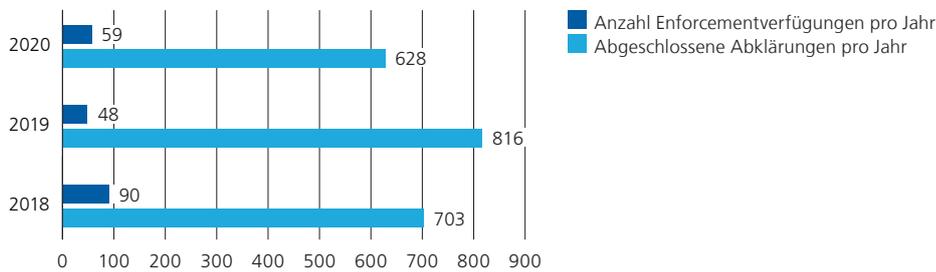
Von Gesetzes wegen muss eine Bank über eine ihrer Geschäftstätigkeit entsprechende Verwaltungsorganisation verfügen. Die FINMA konkretisierte die Anforderungen an die interne Organisation und an das interne Kontrollsystem am 1. Juli 2017 im [FINMA-Rundschreiben 2017/1 «Corporate Governance – Banken»](#). Mängel in der Corporate Governance führten in den vergangenen Jahren zu verschiedenen Aufsichtsrechtsverletzungen, insbesondere mangelnde «checks and balances» waren mitursächlich für aufsichtsrechtliches Fehlverhalten.

In einem im Juni 2020 abgeschlossenen Verfahren mischte sich der Hauptaktionär einer Bank, der selbst weder Mitglied der Geschäftsleitung noch des Verwaltungsrats war, zu stark in operative Belange der Bank ein. Namentlich traten bei einzelnen Investments im Bereich Private Equity Interessenkonflikte auf, die nicht angemessen aufgelöst wurden. Die FINMA warf der Bank vor, dass sie die Beeinflussung durch den Hauptaktionär zugelassen und das Verhältnis mit ihm nicht geregelt hatte. Bei der vorliegenden Aktionärsstruktur, bei der der Hauptaktionär einen Grossteil der Stimmrechte kontrollierte, wäre eine klare Abgrenzung und Regelung der Beziehung zum Hauptaktionär angezeigt gewesen. Die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an die Corporate Governance und an das Risikomanagement wurden damit verletzt.

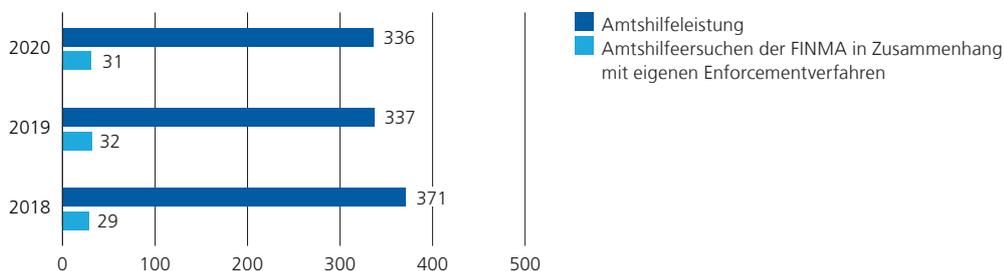
Die Bank hatte während des Verfahrens bereits zahlreiche Massnahmen zur Stärkung der Corporate Governance ergriffen. Mit ihrer Endverfügung setzte

die FINMA eine Prüfbeauftragte zur Überprüfung der getroffenen Massnahmen ein und verpflichtete die Bank nach Vorliegen des Prüfberichts für die Dauer von mindestens drei Jahren zu einer zusätzlichen Berichterstattung an ihren Verwaltungsrat.

### Abklärungen und Enforcementverfügungen



### Amtshilfesuche



# Recovery und Resolution

**Die Notfallpläne der Grossbanken gelten seit Ende 2019 als umsetzbar. Bei den Notfallplänen der inländisch systemrelevanten Banken wurden weitere Fortschritte erzielt. Die Abwicklungsstrategie für zentrale Gegenparteien bleibt ein Fokusthema.**

Im Rahmen der jährlichen Prüfung der Notfallpläne befasste sich die FINMA auch im Berichtsjahr wiederum intensiv mit den beiden Grossbanken und deren Notfallplänen, die sie per Ende 2019 das erste Mal als umsetzbar beurteilt hatte. Zudem begleitete sie die inländisch systemrelevanten Banken (D-SIBs) dabei, die noch bestehenden Lücken in ihren Notfallplänen weiter zu schliessen. Bei der globalen Abwicklungsfähigkeit der Grossbanken konnten planmässig weitere Fortschritte erzielt werden. Die FINMA brachte sich ausserdem aktiv in die Arbeiten zwischen den Behörden ein, um noch bestehende regulatorische Lücken im Bereich der Too-big-to-fail-Gesetzgebung zu schliessen. Auf internationaler Ebene gerieten mögliche Abwicklungsstrategien und -instrumente für zentrale Gegenparteien CCPs erneut in den Fokus; die FINMA entwickelte ihre Überlegungen zu Schweizer CCPs entsprechend weiter. Des Weiteren überwachte sie eine Vielzahl von laufenden Liquidations- und Konkursverfahren. Schliesslich galt es, Beaufsichtigte in Destabilisierungslagen zu begleiten sowie ausländische Bankenkonsolidationsverfahren anzuerkennen. Im Berichtsjahr musste für keine bewilligte Bank oder Versicherung ein Konkurs oder ein formelles Sanierungsverfahren nach BankG angeordnet werden.

## **Notfallplanung bei systemrelevanten Banken**

Die FINMA beurteilte die Notfallpläne der beiden Grossbanken von 2020 als umsetzbar. Die Credit Suisse erfüllt die gesetzlichen Vorgaben wie bereits im Vorjahr vollständig. Bei der UBS besteht weiterhin eine bedeutende interne finanzielle Abhängigkeit der Schweizer Einheit. Diese Eventualverbindlichkeiten wurden im Berichtsjahr in Übereinstimmung mit dem vereinbarten, auf Ende 2021 terminierten Abbauplan weiter reduziert. Der Notfallplan der UBS ist daher unter Vorbehalt umsetzbar.

Im Verlauf des Jahres 2020 reichten die drei inländisch orientierten Banken ebenfalls aktualisierte Notfallpläne ein. Aus Sicht der FINMA konnten diese die Vor-

aussetzungen für die Umsetzbarkeit gemäss dem Ende 2020 aktuellen Stand der Diskussionen mit den D-SIBs nicht erfüllen. Die Zürcher Kantonalbank (ZKB) und die Raiffeisenbank erfüllten die Anforderungen an die Liquidität, planen die notwendigen verlustabsorbierenden Mittel jedoch erst 2026 vollständig aufgebaut zu haben. Der PostFinance fehlten weiterhin insbesondere die erforderlichen verlustabsorbierenden Mittel. In diesem Zusammenhang steht der Entscheid des Bundesrates, im Rahmen der Vorlage «Teilrevision des Postorganisationsgesetzes» eine Zusicherung vorzuschlagen, derzufolge die Eidgenossenschaft als (indirekte) Eigentümerin der PostFinance im Konkursfall die verbleibende Eigenmittellücke zeitlich und betragsmässig begrenzt sowie gegen marktgerechte Abgeltung deckt. Die FINMA wird die erforderlichen weiteren Arbeiten der drei inländisch orientierten Banken eng begleiten.

## **Rabattprüfung**

Mit der vom Bundesrat 2019 in Aussicht gestellten Anpassung der Eigenmittelverordnung tritt ab dem 1. Januar 2022 eine Begrenzung des bestehenden Rabattpotenzials in Kraft. Der Prozess der jährlichen Rabattbeurteilung und -gewährung befindet sich somit in seiner Endphase. Beide Grossbanken erhielten im Berichtsjahr zusätzliche Rabattanteile von je 5 Prozent. Damit stand die UBS Ende 2020 bei einer Rabattausschöpfung von 47,5 Prozent und die Credit Suisse bei einer von 45,0 Prozent. Bis Ende 2021 sind noch weitere Verbesserungen zu erwarten.

## **Crisis Management Colleges**

Als Heimaufsichtsbehörde zweier international tätiger systemrelevanter Banken (G-SIBs) ist die FINMA im Krisenfall für die Koordination der grenzüberschreitenden Sanierung oder Abwicklung sowie für die Kooperation zwischen den zuständigen Behörden verantwortlich. In Zeiten des normalen Geschäftsgangs befasst sich die Crisis Management Group (CMG) schweremittig mit der Resolution-Planung, um die Sanierungs- und Abwicklungsfähig-

keit (Resolvability) gewährleisten zu können. Jährlich nimmt die CMG im Rahmen des FSB Resolvability Assessment Process (RAP) eine Beurteilung der Resolvability durch die Senior Policy Makers der verschiedenen Behörden vor. Die FINMA führte im Jahr 2020 wiederum mehrere Colleges mit den für die betroffenen Banken wichtigsten ausländischen Aufsichts- und Resolution-Behörden durch. Bislang waren an den verschiedenen Colleges Behörden aus den USA, dem Vereinigten Königreich (Crisis Management College [CMC]) und dem asiatischpazifischen Raum vertreten (APAC College). Seit 2020 sind zudem die Europäische Zentralbank und das Single Resolution Board Mitglieder der CMG einer G-SIB, da sie seit 2019 die Aufsicht über eine im EU-Raum ansässige Tochtergesellschaft der G-SIB ausüben.

Nachdem die zentrale Gegenpartei SIX x-clear im Jahr 2017 auch grenzüberschreitend als systemrelevant eingestuft wurde, hat die FINMA eine CMG auch für diese Einrichtung geschaffen. In diesem Rahmen veranstaltet die FINMA seit dem Jahr 2018 ein weiteres jährliches CMC, an dem gemäss aktuellem Stand insgesamt 13 in- und ausländische Behörden mitwirken. Gegenstand der Zusammenarbeit sind die Beurteilung der Sanier- und Liquidierbarkeit sowie die Kooperation und Koordination sowohl im Bereich der Stabilisierungs- und der Abwicklungsplanung als auch im Falle einer konkreten Krise der SIX x-clear.

### **Recovery und Resolution für Finanzmarktinfrastrukturen**

Im Frühjahr 2020 haben SIX x-clear und SIX SIS der FINMA ihre überarbeiteten Fassungen der Stabilisierungspläne eingereicht. Als systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen müssen sie in diesen Plänen aufzeigen, mit welchen Massnahmen sie sich im Fall einer Krise nachhaltig so stabilisieren wollen, dass sie ihre systemisch bedeutsamen Geschäftsprozesse fortführen können. Die FINMA hat die überarbeiteten Stabilisierungspläne geprüft und unter Anhörung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) beurteilt. Beide

Finanzmarktinfrastrukturen haben ihre Pläne gegenüber der Vorgängerfassung weiter verbessert. In einigen zentralen Punkten bleiben diese jedoch noch hinter den von der FINMA im Rahmen der letzten Beurteilung beiden Unternehmen kommunizierten Erwartungen zurück. Die FINMA erachtet die Arbeiten daher weiterhin als noch nicht abgeschlossen.

Im Bereich der Resolution-Planung standen im Berichtsjahr neben Grundlagenarbeiten für beide systemisch bedeutsamen Finanzmarktinfrastrukturen vor allem konzeptionelle Arbeiten im Hinblick auf eine Resolution-Strategie für SIX x-clear im Vordergrund. Dabei lag der Schwerpunkt auf der Identifikation möglicher Resolution-Szenarien sowie auf einer vertieften Auseinandersetzung mit der Anwendung diverser auf internationaler Ebene für zentrale Gegenparteien diskutierter Resolution-Instrumente auf die SIX x-clear. Im Resolution-Plan, der in der Zuständigkeit der FINMA liegt, ist aufzuzeigen, wie eine von ihr angeordnete Sanierung oder Liquidation der systemisch bedeutsamen Finanzmarktinfrastruktur durchgeführt werden kann. Diese Arbeiten bilden auch die Grundlage für die Identifikation eines weiteren Regulierungsbedarfs in diesem Bereich.

### **Bedeutende Insolvenzfälle**

Die FINMA ist zuständig für die Anordnung von Konkurs- und Liquidationsverfahren über die der Bewilligungspflicht unterstehenden Finanzinstitute. Für die Durchführung der Verfahren setzt sie regelmässig externe (Konkurs-)Liquidatoren ein, deren Arbeit sie in der Folge überwacht und behördlich begleitet. In den meisten dieser Konkurs- und Liquidationsverfahren konnten auch in diesem Berichtsjahr wichtige Meilensteine gesetzt werden. Nachstehend wird auf die Fortschritte in einigen besonders bedeutenden Insolvenzfällen eingegangen.

### **Banque Privée Espírito Santo**

Im Konkursverfahren der Banque Privée Espírito Santo (BPES) sind die Forderungen der Gläubiger der

ersten und der zweiten Klasse vollständig gedeckt. Der Liquidator nahm im Jahr 2020 weitere Auszahlungen an Gläubiger der ersten und der dritten Klasse vor, die bisher an der im Jahr 2017 beschlossenen ersten Abschlagszahlung nicht teilgenommen hatten. Weiter konnte das Liquidationsverfahren durch zahlreiche Transaktionsvereinbarungen und den Abschluss pender Verfahren vorangetrieben werden. Die Verhandlungen mit den jeweiligen Gruppengesellschaften zur Bereinigung der Intragroup-Forderungen wurden fortgesetzt. Weiter konnte ein Fortschritt bei der Verwertung von Inventarpositionen erzielt werden.

#### **Hottinger & Cie AG in Liquidation**

Im 2015 eröffneten Konkursverfahren wurden rund 1600 Forderungen über insgesamt 380 Millionen Franken eingereicht. Gegen den 2017 aufgelegten Kollokationsplan wurden sechs Klagen erhoben, von denen zwei Fälle über rund 16 Millionen Franken noch pendent sind. Die Verwertung der streitigen und illiquiden Vermögenswerte schreitet voran. Die Konkursliquidatoren wurden ermächtigt, potenzielle Ansprüche in der Höhe von rund 14,4 Millionen Franken gerichtlich geltend zu machen. Hinsichtlich weiterer Vermögenswerte im Betrag von rund 55 Millionen Franken laufen zivil-, straf- und verwaltungsrechtliche Streitigkeiten. Aus den realisierten Vermögenswerten wurden die Forderungen der ersten und der zweiten Klasse vollständig bezahlt und auf die Forderungen der dritten Klasse Abschlagszahlungen von 38 Prozent geleistet. Die weitere Verwaltung der Konkursmasse umfasste restliche Kundenpositionen (etwa 11,8 Millionen Franken), die Erfüllung von Steuer- und Meldepflichten sowie geldwäschrechtliche Überprüfungen.

#### **Lehman Brothers Finance AG in Liquidation**

Nach der Beendigung wesentlicher Gerichtsverfahren im Jahr 2019 wurde im Berichtsjahr das letzte im Ausland hängige Gerichtsverfahren zur Realisierung von Vermögenswerten mittels eines Vergleichs beendet. Des Weiteren wurde die Realisierung von illiquiden Vermögenswerten (etwa die Abwicklung von Zweckgesellschaften als Emittenten von strukturierten Wertpapieren) vorangetrieben. Aus den bis dato realisierten Vermögenswerten konnten bis September 2020 Abschlagszahlungen von insgesamt 67,57 Prozent auf die kollozierten Drittklassforderungen geleistet werden. Im Vergleich zum Stand des letzten Jahresberichts der FINMA kam es somit zu einer weiteren Befriedigung der Drittklassgläubiger im Umfang von rund 36,7 Millionen Franken. Es bleibt eine Kollokationsklage hängig.

#### **Stärkung der Governance bei der Einlagensicherung**

Im Falle des Konkurses einer Bank oder eines Wertpapierhauses in der Schweiz schützt die Einlagensicherung bis zu 100 000 Franken pro Kunde. Die hierfür erforderlichen Gelder stellt der Verein esisuisse bereit, indem er sie in Form von Beiträgen bei seinen Mitgliedern einzieht und an den durch die FINMA beauftragten Konkursliquidator weiterleitet. Als Selbstregulierungsorganisation (SRO) der Banken und Wertpapierhäuser nimmt esisuisse im Bereich der Einlagensicherung öffentliche Aufgaben wahr. Die FINMA genehmigt die Selbstregulierung.

Um das Vertrauen in die Rolle der Einlagensicherung zu stärken, setzt sich die FINMA aktiv für eine unabhängige Governance von esisuisse ein. Neben Branchenvertretern nehmen deshalb seit einigen Jahren

auch unabhängige Mitglieder im Vorstand von esisuisse Einsitz. Deren Kompetenzen wurden im letzten Jahr gestärkt, indem in einem Anwendungsfall künftig die unabhängigen Vorstandsmitglieder für die Leitung von esisuisse verantwortlich sind. Damit wird allfälligen Interessenkonflikten von Branchenvertretern im Umgang mit sensiblen Instituts- und Kundendaten vorgebeugt.

### **Begleitung von Destabilisierungsfällen**

Die FINMA begleitet Bewilligungsträger in konkreter Destabilisierungsgefahr. Eine solche geht häufig mit Verstössen des Bewilligungsträgers gegen die auf ihn anwendbaren Finanzmarktgesetze einher. Eine Destabilisierung kann zum einen finanzieller Natur sein und in der Nichteinhaltung der für den Bewilligungsträger festgelegten regulatorischen Kenngrößen, einer sich abzeichnenden Überschuldung oder einer Illiquidität begründet sein. Auslöser für eine Destabilisierung können zum anderen aber auch gravierende Corporate-Governance- oder Conduct-Probleme oder Defizite im Risikomanagement sein. Die FINMA versucht in all diesen Fällen, den Bewilligungsträger nachhaltig zu stabilisieren und auf die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands hinzuwirken. Ist dies nicht möglich, begleitet sie den Beaufsichtigten bei einem freiwilligen Marktaustritt oder aber dessen möglichst geordnete (Konkurs-) Liquidation. Bei allen Konstellationen stehen die schutzwürdigen Interessen der Kunden und Gläubiger sowie das öffentliche Interesse an der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte im Vordergrund.

Im Berichtsjahr war die FINMA der Stabilisierung von mehreren kleinen Versicherungsunternehmen und einer Kleinbank beschäftigt. Im Fall der betroffenen

Kleinbank begleitete die FINMA den Verkauf der Bank sowie die anschliessende Fusion mit der Käuferin.

# Regulierung

**Die FINMA reguliert nur, wenn dies mit Blick auf die Aufsichtsziele notwendig ist. Im Rahmen von Regulierungsprojekten setzt sie sich für prinzipienbasierte und proportionale Massnahmen ein und erlässt ihre Regulierung auf der Basis eines robusten Regulierungsprozesses.**

Die FINMA regelt in bestimmten Aufsichtsbereichen mittels Verordnungen technische Details oder besonders dynamische Sachverhalte, wenn ihr dafür in einem Gesetz oder einer Verordnung ausdrücklich die Befugnis erteilt wird. Zudem konkretisiert die FINMA in Rundschreiben ihre Aufsichtspraxis und beschreibt, wie sie die Gesetze und Verordnungen auslegt. Mit diesen Instrumenten sowie im Dialog mit anderen Behörden und Interessengruppen konnte die FINMA im Berichtsjahr erneut die proportionale Ausgestaltung von Regulierungen stärken. Dazu zählen die weitere Umsetzung von «Basel III» mit der überarbeiteten Eigenmittelverordnung, der Erlass der Ausführungsbestimmungen zu den neuen Gesetzen FIDLEG und FINIG oder der Entwurf für die neuen Offenlegungsregeln für klimabezogene Finanzrisiken.

## **Status Umsetzung «Basel III final»**

Das im Dezember 2017 verabschiedete Basel-III-Finalisierungspaket des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS) ist Teil eines Bündels von Massnahmen zur Beseitigung der in der Finanzkrise der Jahre 2007 bis 2009 erkannten Schwachstellen in der Bankenregulierung. Die Finalisierung sieht überarbeitete Regeln zur Bestimmung der Eigenmittelunterlegung von Kredit-, Markt- und operationellen Risiken, zur Eigenmitteluntergrenze (Output-Floor) für Modellansätze und zur Verschuldungsquote (Leverage Ratio) vor. In der Schweiz wird hierfür unter Federführung des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF) die Eigenmittelverordnung revidiert. Gleichzeitig überführt die FINMA ihre relevanten Rundschreiben in eine neue FINMA-Eigenmittelverordnung. Beides erfolgt in enger Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und diversen Branchenvertretungen. Inhaltlich richten sich die Arbeiten nach einem im März 2019 zwischen den erwähnten Behörden und den Branchenvertretern vereinbarten Eckwertepapier. Aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie entschieden das BCBS und das SIF im März 2020, die Umsetzungsfrist um ein Jahr auf den 1. Januar 2023 zu erstrecken.

## **Klimarisiken**

Für Finanzinstitute können die Auswirkungen des Klimawandels längerfristig bedeutende finanzielle Risiken bergen. Transparenz bezüglich klimabezogener Finanzrisiken bei Beaufsichtigten ist ein erster wichtiger Schritt hin zu einer sinnvollen Identifizierung, Messung und Steuerung dieser Risiken. Die FINMA hat im Bereich der Offenlegung von klimabezogenen Finanzrisiken einen regulatorischen Handlungsbedarf auf Stufe ihrer Regulierung ausgemacht und im Berichtsjahr die bestehenden Offenlegungsregeln für grosse Finanzmarktakteure entsprechend konkretisiert. Eine vollständigere und einheitlichere Offenlegung der eigenen klimabezogenen Finanzrisiken durch die grossen Finanzmarktakteure bewirkt eine verbesserte Transparenz und Marktdisziplin und fördert über die Zeit auch die Vergleichbarkeit.

Ziel ist eine proportionale und prinzipienbasierte Ausgestaltung dieser Offenlegung. Institute der Kategorie 1 und 2 im Banken- und Versicherungsbereich sollen ihre klimabezogenen Finanzrisiken in Ergänzung zu den bisher offengelegten Finanzrisiken transparent machen. Der Regulierungsansatz orientiert sich inhaltlich an den international breit anerkannten Empfehlungen der Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD). Bereits heute haben sich verschiedene Banken und Versicherungen der Kategorien 1 und 2 verpflichtet, ihre klimabezogenen Finanzrisiken in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der TCFD offenzulegen.

Zu den Vorschlägen für eine neue Offenlegungspraxis führte die FINMA eine Vorkonsultation durch. Sie lud deshalb im Sommer 2020 Vertreterinnen und Vertreter der Banken-, Versicherungs- und Vermögensverwaltungsbranche, verschiedener Nichtregierungsorganisationen, der Wissenschaft und der Behörden zu einer Regulierungsaussprache ein. Dabei handelt es sich um ein Format des Verwaltungsrats. Das Regulierungskonzept der FINMA stiess in der Aussprache auf breite Zustimmung.

Nach der Ämterkonsultation wurde im November 2020 die Anhörung eröffnet. Die Verabschiedung und das Inkrafttreten der revidierten Offenlegungs-rundschreiben sind per Mitte 2021 vorgesehen.

### **Ausführungsbestimmungen zu FIDLEG und FINIG**

Am 1. Januar 2020 traten das Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) und das Finanzinstitutsgesetz (FINIG) sowie die vom Bundesrat verabschiedeten Vollzugsverordnungen in Kraft. Diese verpflichten die FINMA zum Erlass von Ausführungsbestimmungen in ausgewählten, vorwiegend technischen Punkten und machen Anpassungen an bestehenden FINMA-Verordnungen und -Rundschreiben notwendig. Die FINMA legte dafür im Berichtsjahr mit ihrer Finanzinstitutsverordnung (FINIV-FINMA) eine neue, schlanke Verordnung vor, passte bestehende Verordnungen und Rundschreiben an und hob drei Rundschreiben auf. Zu dieser **Folgereregulierung** wurde von Februar bis April 2020 eine Anhörung durchgeführt. Die FINIV-FINMA regelt insbesondere die Einzelheiten zur Berufshaftpflichtversicherung für Vermögensverwalter, Trustees und Verwalter von Kollektivvermögen, zum Schwellenwert im Zusammenhang mit der Bewilligung als Vermögensverwalter sowie zum Risikomanagement und zum internen Kontrollsystem für Verwalter von Kollektivvermögen.

In der Geldwäschereiverordnung-FINMA wurde der Schwellenwert für die Kundenidentifikation bei Wechselgeschäften in Kryptowährungen von 5000 Franken auf 1000 Franken gesenkt. Damit wurden internationale Vorgaben umgesetzt und den erhöhten Geldwäschereirisiken in diesem Bereich Rechnung getragen. Die Vorlage trat am 1. Januar 2020 in Kraft.

### **Anpassungen von Rundschreiben der FINMA**

Mit ihren Rundschreiben führt die FINMA aus, wie sie die Finanzmarktgesetzgebung in der Aufsichtspraxis anwendet. Die Rundschreiben konkretisieren offene, unbestimmte Rechtsnormen und beinhalten Vorga-

ben für die Ermessensausübung. Damit bezweckt die FINMA eine einheitliche und sachgerechte Praxis bei der Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung.

### **Ex-post-Evaluation des Rundschreibens «Direktübermittlung»**

Das **Rundschreiben «Direktübermittlung»** trat am 1. Januar 2017 in Kraft. Es dient dem direkten, rechtssicheren und zeitnahen Austausch von Informationen zwischen Beaufsichtigten und ausländischen Behörden. Bereits bei der Verabschiedung kündigte die FINMA an, das Rundschreiben zwei Jahre nach Inkrafttreten einer Überprüfung zu unterziehen. Entsprechend führte sie von Juli bis September 2019 eine Ex-post-Evaluation durch. Die interessierten Kreise teilten in diesem Rahmen ihre bisherigen Erfahrungen mit dem Rundschreiben und brachten Verbesserungsvorschläge ein. Die FINMA wertete die eingegangenen Stellungnahmen aus und unterzog das Rundschreiben einer Teilrevision. Nach der Ämterkonsultation wurde von August bis Oktober 2020 eine Anhörung durchgeführt. Es ist vorgesehen, das revidierte Rundschreiben in der ersten Hälfte 2021 zu verabschieden und in Kraft zu setzen.

### **Revision des Rundschreibens**

#### **«Video- und Online-Identifikation»**

Schon bei der Veröffentlichung 2016 war geplant, das **Rundschreiben** regelmässig den technologischen Entwicklungen anzupassen. Nach der bereits erfolgten Teilrevision im Jahr 2018 soll es 2021 erneut revidiert und damit zeitnah den Marktentwicklungen angepasst werden. Vorgesehen ist, die im Markt geäusserte Kritik zur Banküberweisung als Teil des Identifizierungsprozesses zu berücksichtigen. Zusätzlich soll eine redaktionelle Überarbeitung die Verständlichkeit und die Umsetzbarkeit des Rundschreibens erleichtern. Nach einer Vorkonsultation und der Ämterkonsultation wurde im November die Anhörung eröffnet. Das angepasste Rundschreiben soll Mitte 2021 in Kraft treten.

### Revision des Rundschreibens «Krankenversicherung nach VVG»

Der Schutz vor Missbrauch in der Krankenzusatzversicherung ist besonders wichtig, weil ältere oder chronisch kranke Menschen ihre Versicherungsdeckung kaum mehr wechseln können und daher der Wettbewerb in diesem Segment eingeschränkt ist. Das Bundesgericht hatte in einem Urteil vom November 2019 Teile der bisherigen Missbrauchsbekämpfungspraxis der FINMA in diesem Bereich bestätigt. Dies veranlasste die FINMA, ihre Praxis in der Krankenzusatzversicherungsaufsicht betreffend den Schutz der Versicherten vor erheblicher Ungleichbehandlung und missbräuchlichen Gewinnmargen in ihr [Rundschreiben 2010/3 «Krankenversicherung nach VVG»](#) zu integrieren. Nach der Ämterkonsultation wurde von September bis November 2020 eine Anhörung durchgeführt. Die Verabschiedung und die Inkraftsetzung sind im ersten Quartal 2021 geplant.

### Revision des Rundschreibens «Liquiditätsrisiken – Banken»

Der Bundesrat hatte im November 2019 beschlossen, die Finanzierungsquote für Banken (Net Stable Funding Ratio [NSFR]) auf Mitte 2021 einzuführen und die Liquiditätsverordnung entsprechend anzupassen. Dies bedingte eine Anpassung in der Aufsichtspraxis der FINMA, die im [Rundschreiben 2015/2 «Liquiditätsrisiken – Banken»](#) festgehalten ist. Nach der Ämterkonsultation wurde von Mai bis Juni 2020 eine Anhörung durchgeführt. Die Vorlage wurde im November 2020 verabschiedet. Das angepasste Rundschreiben tritt zeitgleich mit der revidierten Liquiditätsverordnung des Bundesrats Mitte 2021 in Kraft.

### Stufengerechtigkeit der FINMA-Regulierung

Die FINMA achtet auf die Stufengerechtigkeit ihrer Regulierung. Dementsprechend wurden die Bestimmungen zur Rechnungslegung für Banken, die am 1. Januar 2020 in Kraft traten, von der Stufe Rundschreiben auf die FINMA-Verordnungsstufe angeho-

ben. Im Zuge der Folgeregulierung zu FIDLEG und FINIG konnten sodann einzelne Rundschreiben ganz aufgehoben werden. Die FINMA überprüfte überdies sämtliche ihrer Regulierungen auf die Stufengerechtigkeit hin. Mit dieser Analyse kam sie zum Schluss, dass ihre Regulierung weitgehend stufengerecht ist, in bestimmten Bereichen aber eine Überführung bestehender Rundschreibeninhalte auf Verordnungsstufe angezeigt ist. Dies betrifft namentlich die technischen Ausführungen zu den Kapital- und Liquiditätsanforderungen im Rahmen der Umsetzung der Basler Standards im Bankenbereich und die technischen Ausführungen zu den Kapitalanforderungen im Versicherungsbereich. Die FINMA wird diese Anpassungen organisch, das heisst im Rahmen ohnehin anstehender Regulierungsprojekte, vornehmen. Im Bankenbereich haben die Arbeiten bereits begonnen. Im Versicherungsbereich werden sie im Rahmen der Regulierungsarbeiten in Angriff genommen, die als Folge der anstehenden Revision des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) erforderlich sein werden. Die FINMA wird jeweils in ihrem Jahresbericht über die Fortschritte in der Verbesserung der Stufengerechtigkeit ihrer Regulierung berichten.

### Quantitative Entwicklung der Regulierung 2020

Der Umfang der Verordnungen und Rundschreiben der FINMA nahm 2020, gemessen an der Seitenanzahl, gegenüber dem Vorjahr um 7 Prozent ab. Die Seitenanzahl der Rundschreiben belief sich auf 1057 (Vorjahr 1195) und reduzierte sich somit um 11 Prozent. Bei den Verordnungen war dagegen eine Zunahme der Seiten auf 243 (Vorjahr 208) oder um 16 Prozent zu verzeichnen. Die beiden Veränderungen sind im Wesentlichen auf die angepasste Regulierungsarchitektur im Rechnungslegungsbereich zurückzuführen.

# Internationale Aktivitäten

**International verbindliche Standards sind für einen exportorientierten Finanzplatz wie den schweizerischen von grosser Bedeutung. Die FINMA vertritt im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement die Schweizer Interessen in internationalen Gremien und nimmt bei Prüfverfahren über die Einhaltung internationaler Standards in der Schweiz eine zentrale Rolle ein.**

Die internationale Kooperation erlaubt es der Schweiz, sich bei der Festlegung von internationalen Standards einzubringen und sich für den Zugang zu ausländischen Märkten einzusetzen. Sie ist daher für den Finanzplatz von grosser Bedeutung. Im Rahmen dieser Kooperation nimmt die FINMA Einsitz in internationalen Gremien wie dem Finanzstabilitätsrat (FSB), dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS), der internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS) oder der internationalen Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden (IOSCO). Die Festlegung der Grundzüge der Positionierung zur Vertretung der Schweiz erfolgt dabei im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD). Die Erfüllung der Aufgaben der FINMA im internationalen Bereich ist in der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (Art. 2 bis Art. 4) geregelt.

## Finanzstabilitätsrat

Der Finanzstabilitätsrat (FSB) ist für die globale Überwachung der Finanzstabilität zuständig und koordiniert als Verbindungsglied zwischen der G20 und den Standardsetzungsgremien die Weiterentwicklung der Finanzmarktregulierung. Die Überwachung der nationalen Umsetzung der im Nachgang zur Finanzkrise verabschiedeten Standards sowie die Analyse von deren Auswirkungen auf die Finanzmärkte bilden ebenfalls wichtige Schwerpunkte. Im Berichtsjahr beschäftigte sich das FSB ab März schwergewichtig mit der Beobachtung und Beurteilung der aus der Corona-Pandemie resultierenden Risiken für die globale Finanzstabilität. Zudem führte es bereits aufgenommene Arbeiten fort.

Die Schweizerische Nationalbank (SNB) und das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) vertreten die Schweiz in der FSB-Plenarversammlung, dem Entscheidungsgremium des FSB. Die FINMA ist Mitglied im Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation und leitet die Resolution Steering Group. Neu ist die FINMA zudem Mitglied

des Steering Committee on NBF, das die Organisation und den Abschluss der internationalen Arbeiten im Bereich Non-Bank Financial Intermediation (NBF) zum Auftrag hat. Im Berichtsjahr brachte sich die FINMA in diesen Gremien schwerpunktmässig in alle Arbeiten in Zusammenhang mit der Corona-Pandemie ein. Zusätzlich konzentrierte sie sich auf die Arbeiten zu den Mindestanforderungen an die finanziellen Ressourcen einer zentralen Gegenpartei (CCP) für den Fall ihrer Abwicklung, zu allgemeinen Grundsätzen für globale Stablecoins sowie zu Fragen im Zusammenhang mit der Ablösung des LIBOR. Ferner bildete die Prüfung der Umsetzung der Abwicklungsstandards im Bankenbereich, insbesondere des TLAC-Standards (Total Loss-Absorbing Capacity), weiterhin einen Schwerpunkt der Arbeiten der FINMA. Eine rigorose Umsetzungsprüfung in diesem Bereich bleibt nicht nur zentral für die effektive Abwicklung von global systemrelevanten Banken (G-SIBs) und die Reduktion von Systemstabilitätsrisiken, sondern auch zur Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen global tätiger Banken.

## Basler Ausschuss für Bankenaufsicht

Die Schweiz ist Gründungsmitglied des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS) und wird in dessen Gremien von der FINMA und der SNB vertreten. Das übergeordnete Ziel des BCBS ist die Stärkung der Sicherheit und Verlässlichkeit des internationalen Bankensystems. In den vergangenen Jahren konnte das BCBS die letzten bedeutenden Bestandteile seiner Reformagenda «Basel III» im Nachgang zur Finanzkrise finalisieren. Somit rückten im Berichtsjahr andere Aspekte in den Vordergrund, allen voran die Förderung einer wirksamen Bankenaufsicht, die Überwachung der finalen Basel-III-Umsetzung in den Mitglied-Jurisdiktionen, die Beurteilung der Wirksamkeit der Reformen sowie die Beurteilung neuer Risiken im Finanzbereich. Themen wie Klimarisiken, die eigenmittelmässige Behandlung von Krypto-Assets und die LIBOR-Ablösung standen ebenfalls weiterhin auf der Agenda.

### **Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden**

Die internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS) fördert eine effektive und international konsistente Aufsicht über Versicherungsunternehmen zum Schutz der Versicherten und der Finanzstabilität. Wichtiger Schwerpunkt der IAIS bildeten im Berichtsjahr die Umsetzungsarbeiten des 2019 verabschiedeten Holistic Framework (Rahmenwerk zur Bewertung und Minderung von systemischen Risiken). In einer breit angelegten Umfrage befragte die IAIS die Mitgliedbehörden von Jurisdiktionen mit ausgeprägt international ausgerichteten Versicherungsgruppen, so auch die Schweiz, zum nationalen Umsetzungsstand des Holistic Framework. Wie erwartet, weist die Schweiz noch gewisse Lücken auf. Mit der geplanten Teilrevision des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG), die der Bundesrat mit der Botschaft vom 21. Oktober verabschiedete, soll auch die Rechtsgrundlage für die besondere Beaufsichtigung von international ausgerichteten Versicherungsgruppen geschaffen werden.

Das Jahr 2020 war auch der Start der fünfjährigen Monitoringphase für die Ausgestaltung des Insurance Capital Standard (ICS). Der ICS soll dereinst ein weltweiter Gruppensolvenzstandard für international ausgerichtete Versicherer werden. In der Schweiz erfüllen mehrere Unternehmen (Balaise, Helvetia, Swiss Life, Swiss Re und Zurich) die IAIS-Kriterien eines international ausgerichteten Versicherers.

Schliesslich führte die Corona-Pandemie auch in der IAIS zu verschiedenen spezifischen Arbeiten. Unter anderem wurde der Austausch zwischen den Mitgliedbehörden intensiviert und unterjährige Datensammlungen, etwa über die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Solvenz, Rentabilität und Liquidität, durchgeführt, um ein aktuelles Bild der Versicherungsgruppen und der IAIS-Mitgliedjurisdiktionen zu erhalten.

### **Internationale Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden**

Als langjähriges Mitglied im Leitungsgremium (Board) sowie in verschiedenen Gruppen der Internationalen Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden (IOSCO) konnte sich die FINMA auch 2020 an verschiedenen technischen Arbeiten beteiligen und wichtige Kontakte zu anderen Aufsichtsbehörden pflegen. Zu den Zielen der IOSCO gehören allen voran der Anlegerschutz, die Sicherstellung von fairen, effizienten und transparenten Märkten, die Eindämmung von systemischen Risiken, die Ausarbeitung und das Umsetzungs-Monitoring von einheitlichen Standards in den Börsen- und Wertpapierzulassungsbereichen sowie die Förderung einer wirksamen internationalen Zusammenarbeit.

Bedeutende Ergebnisse im Berichtsjahr waren unter anderem die Veröffentlichungen von Berichten zur Regulierung von Krypto-Asset-Plätzen sowie zur Anwendbarkeit der IOSCO-Prinzipien auf sogenannte

Stable Coins. Die IOSCO publizierte zudem Good Practices im Bereich der «Deference» mit dem Ziel, regulatorische Doppelspurigkeiten bei grenzüberschreitenden Geschäften zu verhindern. Auch die IOSCO befasste sich mit den Ursachen und Auswirkungen der von der Corona-Pandemie ausgelösten Marktverwerfungen. Die FINMA brachte sich bei diesen Arbeiten gezielt ein.

### **Netzwerk für ein grüneres Finanzsystem**

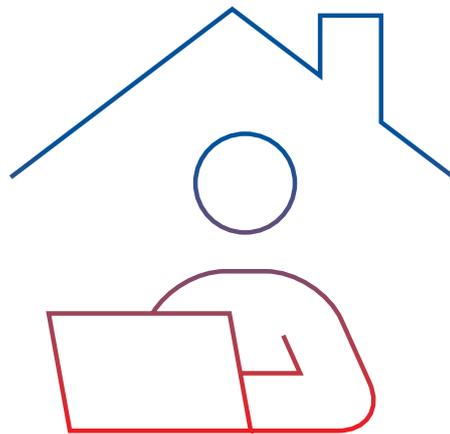
Im Rahmen ihres Mandats nimmt die FINMA auch aktiv teil an internationalen Diskussionen für verbesserte Nachhaltigkeit im Finanzmarkt. Gemeinsam mit der SNB ist sie seit April 2019 Mitglied des Netzwerks für ein grüneres Finanzsystem (NGFS) – eines Netzwerks von Zentralbanken und Aufsichtsbehörden, die sich für eine sinnvolle Berücksichtigung von Umwelt- und Klimarisiken im Finanzsektor einsetzen. Im Berichtsjahr veröffentlichte das NGFS diverse Berichte, unter anderem zum Umgang von Finanzinstituten mit Umwelt- und Klimarisiken oder zur Klimaszenarioanalyse im Finanzmarktbereich. Die FINMA fokussierte ihr Engagement auf Arbeiten, die sich mit der Behandlung von klimabezogenen Finanzrisiken in der Aufsicht befassten und unter anderem in der Publikation eines unverbindlichen «NGFS-Guide for Supervisors» mündeten.

## Erfahrungen aus dem Lockdown beeinflussen die Arbeitswelt von morgen

Corona-bedingt arbeiteten die FINMA Mitarbeitenden im Jahr 2020 grösstenteils von zu Hause aus. Während bereits in dieser Phase laufend an Optimierungen der technischen Ausrüstung und der Prozesse gearbeitet wurde, um die Herausforderungen der rein virtuellen Zusammenarbeit zu meistern, wurden gleichzeitig Lehren für die künftige Zusammenarbeit gezogen. In der «neuen Normalität» werden FINMA-Mitarbeitende bis zur Hälfte ihre vertraglichen Arbeitspensums von zu Hause aus erledigen dürfen.

76

Die FINMA als Behörde  
FINMA | Jahresbericht 2020



# 2020

# 2021

Vor Corona-Pandemie

Während Corona-Pandemie

Neue Normalität



## 0–25

## 85–100

## ca. 50

Arbeit im Home-Office im Verhältnis zum durchschnittlichen, FINMA-weiten Beschäftigungsgrad (4,5 Tage pro Woche) in Prozent

## **Die FINMA als Behörde**

**78 Die FINMA im Dialog**

**81 Prüfungen im Auftrag der FINMA**

**84 Verwaltungsrat und Geschäftsleitung**

**88 Personal**

**92 Betriebliches**

# Die FINMA im Dialog

**Die FINMA informiert gegenüber ihren Anspruchsgruppen offen und transparent. Sie gibt der Politik Auskunft über ihre Aufsichts- und Regulierungstätigkeiten, tauscht sich mit zahlreichen Interessengruppen aus und setzt die Öffentlichkeit über ihre Aktivitäten angemessen ins Bild. Sie erfüllt so ihren gesetzlichen Auftrag zur Rechenschaftspflicht.**

Die FINMA pflegt den Dialog mit der Politik, den Beaufichtigten, der Öffentlichkeit und mit weiteren Interessengruppen. Der Austausch entlang der Aufgaben der FINMA und ihrer staatspolitischen Einbettung fand in der Berichtsperiode zu zahlreichen Themen statt, so zu den Herausforderungen der Pandemie, zu den akzentuierten Risiken in den Bereichen Hypothekarmarkt, Cyber und Klimawandel oder zum sogenannten «Blockchain-Gesetz». Mit Verbänden und weiteren Anspruchsgruppen führte die FINMA verschiedene institutionalisierte Treffen durch und nahm an themenspezifischen Arbeitsgruppen teil. Die Öffentlichkeit informierte die FINMA mittels zahlreicher Medienmitteilungen und Veröffentlichungen und mit der Beantwortung von mehr als 7000 Anfragen.

Der Bundesrat genehmigte im November 2020 die neuen strategischen Ziele der FINMA für die Periode 2021–2024. Ihr Fokus liegt auf den Themen Kapitalisierung und Liquidität von Finanzinstituten, Entschärfung des Too-big-to-fail-Problems, Bekämpfung der Geldwäscherei, technologieneutrale Regulierung sowie Anpassung an die Realität neuer Geschäftsmodelle.

## **Erneuerung der strategischen Ziele**

Mit dem Jahr 2021 bricht für die FINMA eine neue Strategieperiode an. Entsprechend dem gesetzlichen Auftrag der FINMA und gemäss Art. 9 FINMAG legte der Verwaltungsrat die [strategischen Ziele 2021–2024](#) fest und unterbreitete sie dem Bundesrat zur Genehmigung. Die strategischen Ziele zeigen auf, wie die FINMA ihr gesetzliches Mandat erfüllen will und welche Schwerpunkte sie dabei setzen will. Ihre Arbeit richtet sich an aktuellen Umfeldentwicklungen und den entsprechenden Risiken aus, damit der Finanzmarkt robust und belastbar bleibt.

Mit den strategischen Zielen 2017–2020 hat die FINMA in den Bereichen Kapitalisierung und Liquidität, Entschärfung des Too-big-to-fail-Problems, Be-

kämpfung von Geldwäscherei, technologieneutrale Regulierung sowie Anpassung an neue Geschäftsmodelle wichtige Weichen gestellt. Aus diesem Blickwinkel sowie unter Berücksichtigung, dass die Corona-Krise bestehende Risiken verschärft und die Unsicherheit künftiger Entwicklungen verstärkt hat, sind die strategischen Ziele 2021–2024 zukunftsorientiert formuliert und stehen im Zeichen der Fortführung der vergangenen Strategieperiode. Parallel dazu unterstreichen die neuen strategischen Ziele die nunmehr grössere Aufmerksamkeit der FINMA auf ein vorausschauendes Risikomanagement und eine gute Corporate Governance, auf die Geldwäschereirisiken im Kontext der Digitalisierung sowie auf die klimabezogenen Finanzrisiken. Als Behörde wird die FINMA ausserdem ihre Datenstrategie weiterentwickeln und ihr attraktives und flexibles Arbeitsumfeld bewahren, damit die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für künftige Herausforderungen gewappnet sind (siehe Grafik auf der Rückseite des Berichts).

## **Jährliche Rechenschaftspflicht**

Einmal jährlich legen der Verwaltungsratspräsident und der Direktor den parlamentarischen Aufsichtskommissionen, also den Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und den Finanzkommissionen (FK) der eidgenössischen Räte, Rechenschaft ab. Im Berichtsjahr wurden neben Fragen zur Behördenführung die bedeutendsten Risiken für den Finanzmarkt erörtert. Besondere Aufmerksamkeit erhielten in den diesjährigen Aussprachen die Auswirkungen der Coronapandemie auf den Finanzplatz Schweiz. Ferner wurden die akzentuierten Risiken in den Bereichen Hypothekarmarkt, Cyber-Sicherheit und Klimawandel diskutiert.

Im Herbst findet jeweils der im Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) festgelegte jährliche Austausch mit dem Bundesrat statt. Bei dieser Gelegenheit wird über den aktuellen Stand der Erfüllung der strategischen Ziele der FINMA berichtet. Aus aktuellem Anlass wurden an der Aussprache 2020 ebenfalls

die strategischen Ziele der FINMA für die Jahre 2021–2024 mit dem Bundesrat besprochen, die dieser im Anschluss an die Aussprache genehmigte.

### **Fachauskunft in parlamentarischen Kommissionen**

Auch im Berichtsjahr gab die FINMA in parlamentarischen Kommissionen Auskunft zu spezifischen Themen. In Sitzungen der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) informierte sie über ihre finanzwirtschaftliche Lagebeurteilung in der Corona-Pandemie, über regulatorische Erleichterungen während der Krise und über Risiken im Nicht-Banken-Sektor. Zudem nahm sie an zwei Sitzungen der WAK zur Anpassung des Bundesrechts an die Entwicklungen der Technik verteilter elektronischer Register, zum sogenannten «Blockchain-Gesetz» und zur Revision des Bankengesetzes sowie an zwei Sitzungen der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats zur Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes teil.

### **Institutionalisierter Austausch mit wichtigen Anspruchsgruppen**

Mit den wichtigsten Verbänden der Beaufsichtigten führte die FINMA institutionalisierte Jahres- oder Halbjahrestreffen durch und pflegte auch im Rahmen von themenspezifischen Arbeitsgruppen einen regen Austausch.

Wie in den vergangenen Jahren organisierte die FINMA zudem einen Round Table mit verschiedenen Akteuren, die sich für den Kundenschutz einsetzen. An diesem Anlass nahmen Konsumentenschutzorganisationen (Stiftung Konsumentenschutz, Konsumentenforum), die Ombudsstelle Krankenversicherung, der Ombudsmann der Privatversicherung sowie der Preisüberwacher teil. Dabei wurden verschiedene Themen im Zusammenhang mit der Krankenzusatzversicherung besprochen, so beispielsweise die Transparenz in der Kostenabrechnung der medizinischen Leistungserbringer und die Anpassung des [FINMA-Rundschreibens 2010/03 «Krankenversicherung nach VVG»](#).

### **Expertenpanels und Fachtagungen mit Marktteilnehmern**

Der Dialog mit den Beaufsichtigten wird insbesondere mit themenspezifischen Expertenpanels – bestehend aus hochrangigen Vertretern der Privatwirtschaft und der Aufsicht – gefördert. Die Panels erlauben einen direkten und offenen Austausch zwischen Entscheidungsträgern der Aufsicht und Finanzmarktakteuren. Neben dem aktuellen Marktgeschehen werden auch spezifische Aufsichts- und Regulierungsfragen besprochen. Im Bankenbereich haben sich die Expertenpanels in den Bereichen Asset Management, Retail Banking, Kapitalmarkt, Private Banking und Kleinbanken bewährt und wurden auch im Berichtsjahr fortgeführt. Im Versicherungsbereich bestehen vergleichbare Gremien zur Schaden-, zur Kranken- und zur Lebensversicherung, in deren Rahmen sich die FINMA mit den Beaufsichtigten im Berichtsjahr austauschte.

### **Anfragen**

Im Berichtsjahr traten über 7000 Finanzmarktkunden, Investoren, Anwälte und weitere Interessierte mit der FINMA in Kontakt. Damit hat das Anfragevolumen gegenüber dem Vorjahr erneut zugenommen. Die FINMA erhält auf diesem Weg vielfach wertvolle Hinweise zu einzelnen Akteuren auf dem Finanzmarkt und kann sie gezielt in ihrer Aufsichtstätigkeit berücksichtigen.

Insgesamt beantwortete die FINMA im Berichtsjahr 2437 telefonische und 5034 schriftliche Anfragen. Die Anfragen betrafen bewilligte Institute, die Bewilligungspflicht und Regulierungsthemen. Über 1730 Anfragen gingen zu nicht bewilligten Finanzakteuren ein, die ihren Kunden oftmals eine Präsenz in der Schweiz oder eine FINMA-Lizenz vortäuschten. Aufgrund solcher Anfragen führt die FINMA jährlich mehrere Hundert vertiefte Abklärungen durch und ergreift Massnahmen, die je nach Ausgang der Prüfung zu einem Enforcementverfahren oder zu einem Eintrag auf der [Warnliste](#) führen können. Ziel ist es,

Anleger auf mögliche Gefahren auf dem Finanzmarkt aufmerksam zu machen.

Die Anzahl Anfragen zu Bewilligungen in der Schweiz stieg 2020 stark an. Das hing insbesondere mit dem seit Anfang Jahr in Kraft stehenden Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) und Finanzinstitutsgesetz (FINIG) zusammen. Das Meldeverfahren und die Handhabung der Übergangsfristen für das Einreichen eines Bewilligungsgesuchs von Vermögensverwaltern und Trustees führten zu zahlreichen Fragen, die mit den Finanzintermediären und deren Beratern zu klären waren.

Trotz der seit Anfang 2020 allgegenwärtigen Coronapandemie war dieses Thema nur in Einzelfällen Auslöser für eine Kontaktaufnahme mit der FINMA, was als Zeichen des Vertrauens in die Stabilität der Schweizer Finanz- und Versicherungsinstitute gewertet werden kann. Gut 1700 Anfragen betrafen Regulierungsthemen.

### **Berichterstattung an die Öffentlichkeit**

Dreh- und Angelpunkt der Berichterstattung an die Öffentlichkeit ist die Website der FINMA. Zusätzliche Transparenz schaffen spezifische Publikationen über die Regulierungstätigkeit und darüber, wie die FINMA ihren gesetzlichen Auftrag erfüllt. Der [Risikomonitor](#) fasst die bedeutendsten Risiken für die Beaufsichtigten zusammen und gibt der Öffentlichkeit einen Überblick über die Aufsichtstätigkeit. Im Resolution-Bericht legt die FINMA die Fortschritte bei den Arbeiten zur Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung (Recovery- und Resolution-Planung) für systemrelevante Schweizer Finanzmarktakteure dar und informiert über den Stand von deren Notfallplanung. Mit der Veröffentlichung der Schwerpunkte, die sie zu ihren strategischen Zielen setzt (siehe Kapitel «Erneuerung der strategischen Ziele», S. 78), zeigt die FINMA auf, mit welchen Prioritäten sie ihr Mandat erfüllt.

Die FINMA informierte im Berichtsjahr 10-mal mittels Meldungen und 34-mal mittels Medienmitteilungen aktiv über Entwicklungen und für den Finanzplatz relevante Themen. Insgesamt gingen 805 Medienanfragen bei der FINMA-Medienstelle ein. Über 10000 Interessierte nutzen derzeit die Möglichkeit, sich von der FINMA mit Abonnementen für News und Dokumentenaktualisierungen massgeschneidert informieren zu lassen. Die Tendenz steigt. Dies gilt auch für die Anzahl der Follower der FINMA in den sozialen Medien.

Neben aktuellen Informationen bietet die Website der FINMA vielfältige Informationen zur Tätigkeit der Aufsichtsbehörde und zu deren regulatorischen Grundlagen. Es finden sich Listen mit allen bewilligten Finanzakteuren und Datenbanken zu Enforcementverfahren und den Gerichtsentscheiden dazu. Zudem sind spezifische Publikationen verfügbar, natürlich die Geschäftsberichte, aber auch der Versicherungsbericht, der das spezifische Marktsegment beleuchtet. Weiter sind diverse Statistiken abrufbar, zur FINMA selbst, zum Enforcement oder zum Versicherungsmarkt. Ausserdem zieht die FINMA für relevante Themen wie «Hypothekarmarkt», «Fintech», «Cyber-Risiken», «Geldwäschereibekämpfung» oder «Too big to fail» die wichtigsten Informationen in Webdossiers zusammen.

# Prüfungen im Auftrag der FINMA

Die FINMA nimmt in allen Bereichen ihrer Aufsichtstätigkeit die Unterstützung von Dritten in Anspruch. Dabei legt sie besonderen Wert auf die Wirksamkeit und die Effizienz der Beauftragten. Die jüngsten Zahlen zeigen erstmals die signifikanten Kosteneinsparungen, die dank einer umfassenden Revision des aufsichtsrechtlichen Prüfwesens erreicht wurden.

Die FINMA ist angesichts der Grösse des Schweizer Finanzplatzes und im internationalen Vergleich eine schlanke Behörde. Diese Struktur ist auch deshalb möglich, weil die FINMA in der Aufsichtstätigkeit Dritte zur Unterstützung bezieht. Zum einen agieren die eingesetzten Prüfgesellschaften als verlängerter Arm der FINMA in der laufenden Aufsicht. Zum anderen kann die FINMA fallbezogen Beauftragte einsetzen, um bei speziellen Fragen zur laufenden Aufsicht, bei der Rechtsdurchsetzung sowie bei Sanierungs- oder Liquidationsverfahren Unterstützung zu erhalten.

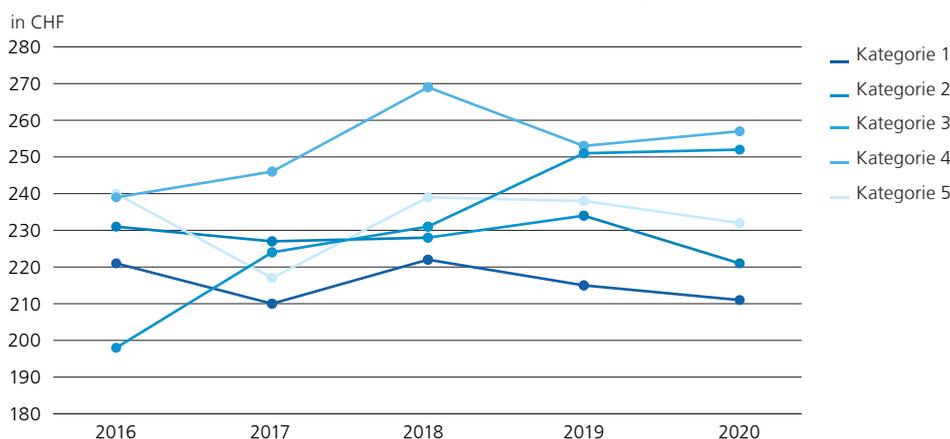
## Prüfgesellschaften als verlängerter Arm der FINMA in der laufenden Aufsicht

Beauftragte Prüfgesellschaften erstellen für das von ihnen zu prüfende Finanzinstitut eine Risikoanalyse und eine Prüfstrategie. Die FINMA kann die Prüfstrategie bei Bedarf anpassen. Im Versicherungsbereich gibt sie die Prüfstrategie oder das Prüfprogramm direkt vor. Auf Basis der durchgeführten Prüfungshandlungen erstattet die Prüfgesellschaft der FINMA Bericht. Die Prüfgesellschaften müssen ihre Unabhängigkeit wahren. Sie haben bei der Erfüllung ihrer Aufgaben eine kritische Grundhaltung einzunehmen und müssen eine objektive Beurteilung sicherstellen.

Die Zulassung als aufsichtsrechtlicher Prüfer wird von der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) erteilt.

Die Kosten der Aufsichtsprüfung durch eine Prüfgesellschaft werden von den Beaufsichtigten direkt getragen. Die Prüfgesellschaften melden der FINMA jährlich die fakturierten Honorare. Im Durchschnitt werden für die Aufsichtsprüfung 230 Franken pro Stunde fakturiert, für die Rechnungsprüfung 154 Franken. Der Einsatz der Prüfgesellschaften machte im Berichtsjahr 35 Prozent der von der FINMA und den Prüfgesellschaften insgesamt fakturierten Aufsichtskosten für den Schweizer Finanzmarkt aus. Die Intensität des Einsatzes von Prüfgesellschaften im Schweizer Finanzmarkt war je nach Branche recht unterschiedlich. In der Bankenaufsicht lag ihr Kostenanteil bei 45 Prozent, wobei sich die durchschnittlichen Stundenansätze für die Aufsichtsprüfung je nach Grösse der Bank unterscheiden (siehe Grafik «Durchschnittliche Stundenansätze der Aufsichtsprüfung bei Banken»). Im Versicherungsbereich nimmt die FINMA von jeher den grössten Teil der Aufsicht selbst wahr. Deshalb betrug der Kostenanteil der Prüfgesellschaften dort nur 14 Prozent.

## Durchschnittliche Stundenansätze der Aufsichtsprüfung bei Banken



<sup>16</sup>Die Jahresangaben (Jahr der Erhebung) gelten jeweils für die Prüfung des vorangegangenen Geschäftsjahres. Die Kosten der Aufsichtsprüfung umfassen die Basisprüfung sowie mögliche Zusatzprüfungen. Der durch die FINMA nicht beeinflussbare sonstige aufsichtsrechtliche Prüfaufwand (etwa Aufwendungen für spezialgesetzliche Prüfungen) ist nicht enthalten.

## Kosten der Aufsichtsprüfung durch Prüfgesellschaften

Jährliche Honorarkosten pro Aufsichtsbereich in Mio. CHF<sup>16</sup>

	2020	2019	2018	2017	2016
Banken und Wertpapierhäuser	55,1	76,9	81,4	86,7	89,4
Versicherungen	6,8	7,7	7,2	6,3	6,6
Märkte	0,8	1,6	1,9	2,3	1,3
Asset Management	9,9	13,1	13	12,4	12,6
<b>Total</b>	<b>72,6</b>	<b>99,3</b>	<b>103,5</b>	<b>107,7</b>	<b>109,9</b>

### Signifikante Kosteneinsparungen durch das revidierte aufsichtsrechtliche Prüfwesen

Die FINMA setzte zur Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses im aufsichtsrechtlichen Prüfwesen konkrete Massnahmen für eine verstärkte Risikoorientierung um. Mit der Revision des [FINMA-Rundschreibens 2013/3 «Prüfwesen»](#) (in Kraft seit 1. Januar 2019) wurden die Berichtsvorlagen für die aufsichtsrechtliche Berichterstattung deutlich verschlankt, mehrjährige Prüfkadenz (zwei und drei Jahre) eingeführt und die Prüfintervalle konsequent risikoorientiert ausgerichtet. Die Kosten der Aufsichtsprüfung durch Prüfgesellschaften werden immer erst im Folgejahr rapportiert. Damit können im vorliegenden Bericht die Zahlen aus dem Prüfbereich 2019 ausgewiesen werden. Sie zeigen, dass die durch die getroffenen Massnahmen erzielten Effizienzsteigerungen zu erheblichen Einsparungen bei den laufenden Kosten der Beaufsichtigten geführt haben. Die Kosten für die Basis- und Zusatzprüfungen für Banken und Wertpapierhäuser konnten um gut 30 Prozent reduziert werden. Die FINMA wird nach Ablauf von drei vollen Prüfbereichen eine Wirkungsanalyse mit Bezug zum Kosten-Nutzen-Verhältnis der Rundschreiben-Revision vornehmen. Das angestrebte Ziel einer dauerhaften Reduktion der Prüfkosten von 30 Prozent, scheint erreichbar zu sein.

### FINMA-Beauftragte – ein wichtiges Instrument bei speziellen Fragen der Aufsicht und der Rechtsdurchsetzung

Der Einsatz von Beauftragten stellt ein wichtiges Instrument der FINMA dar. Im Gegensatz zum Prüfwesen erfolgt er typischerweise nicht wiederkehrend im Rahmen eines vorgegebenen Prüfprogramms, sondern fallbezogen für spezifische Fragen der Aufsicht und des Enforcement. Die Mandate der FINMA stellen je nach Einsatzgebiet unterschiedliche Anforderungen an die Beauftragten und erfordern entsprechende Spezialisierungen. Die Kosten werden von den Beaufsichtigten getragen. Es wird zwischen fünf Typen von Beauftragten unterschieden:

- Prüfbeauftragte bei bewilligten Finanzintermediären
- Untersuchungsbeauftragte bei bewilligten Finanzintermediären
- Untersuchungsbeauftragte bei einer Tätigkeit ohne erforderliche Bewilligung
- Sanierungsbeauftragte und Krisenmanager bei bewilligten Finanzintermediären
- Konkurs- und Liquidationsbeauftragte

Die Auswahl eines Beauftragten erfolgt in einem zweistufigen Prozess. Sämtliche interessierten Anbieter können sich um die Aufnahme in eine öffentlich zugängliche Kandidatenliste bewerben.

Die FINMA hat Anforderungsprofile für ihre Standardmandate formuliert. Aufgenommen werden Kandidaten, die das entsprechende Anforderungsprofil erfüllen. Ende Jahr befanden sich 88 Bewerber auf der Kandidatenliste. Diese Liste zieht die FINMA bei der Auswahl eines Beauftragten im Einzelfall bei. Sollte für ein Mandat kein passender Kandidat zur Verfügung stehen, kann die FINMA auch Personen ausserhalb der Kandidatenliste einsetzen.

Die Auswahl für ein konkretes Mandat erfolgt aufgrund verschiedener Kriterien. Die FINMA-Beauftragten müssen fachkundig und unabhängig sein (vgl. Art. 24a und 36 FINMAG). Die Fachkunde, das heisst die Fähigkeit, ein Mandat durchzuführen, und die Unabhängigkeit bilden die zentralen Entscheidfaktoren für die Einsetzung eines Beauftragten im Einzelfall. Weitere Auswahlkriterien sind die Sprach-

kenntnisse oder das Einsatzgebiet sowie die Fachkenntnisse im spezifischen Gebiet. Zudem braucht es je nach Mandat auch ausreichende Ressourcen. Daneben bilden die offerierten Honoraransätze ein Kriterium für die Vergabe des Auftrags.

Die FINMA vergab im Berichtsjahr 25 Mandate. Sie achtet im Rahmen ihres Auswahlprozesses darauf, dass Mandate wenn möglich nicht gehäuft an einen einzigen Beauftragten vergeben werden.

Die FINMA überwacht fortlaufend die Mandatserfüllung und kontrolliert die Verhältnismässigkeit der Kosten, die von den betroffenen Beaufsichtigten getragen werden. Die Kosten aller FINMA-Beauftragten beliefen sich im Jahr 2020 auf 20,4 Millionen Franken.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Stand eingetroffene Rechnungen jeweils per Mitte Februar.

<sup>18</sup> Nachträglich korrigiert.

### Kosten der FINMA-Beauftragten nach Honorarvolumen<sup>17</sup> und die Zahl der Mandatsvergaben

Beaufsichtigtenkategorie	2020		2019		2018	
	Honorarvolumen in Mio. CHF	Mandatsvergaben	Honorarvolumen in Mio. CHF	Mandatsvergaben	Honorarvolumen in Mio. CHF	Mandatsvergaben
Prüfung bei bewilligten Finanzintermediären	12,8	8	8,9	12	3,8	13
Untersuchungen bei bewilligten Finanzintermediären	2,1	4	3,9	6	1,8	4
Untersuchungen bei Tätigkeit ohne erforderliche Bewilligung	0,6	7	0,6	8 <sup>18</sup>	0,7	10
Liquidationsverfahren	0,2	1	0,4	1	0,3	2
Konkursliquidationsverfahren	4,7	5	4,3	5	6,6	13
<b>Total</b>	<b>20,4</b>	<b>25</b>	<b>18,1</b>	<b>32</b>	<b>13,2</b>	<b>42</b>

# Verwaltungsrat und Geschäftsleitung

Die FINMA ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Strategisch geführt wird die Behörde vom Verwaltungsrat. Die Geschäftsleitung trägt unter der Leitung des Direktors die Verantwortung für das operative Geschäft.

Als operative Führung der FINMA verantwortet die Geschäftsleitung die Aufsicht über die Schweizer Finanzmarktteilnehmer gemäss den gesetzlichen und strategischen Vorgaben. Sie führt dabei die Beschlüsse des Verwaltungsrats und seiner Ausschüsse aus. Der Verwaltungsrat als strategisches Organ führt die FINMA und übt die Aufsicht und die Kontrolle über die Geschäftsführung aus.

## Der Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat ist das strategische Organ der FINMA. Er übt die Oberleitung sowie die Aufsicht und die Kontrolle über die Geschäftsführung der FINMA aus. Er entscheidet über Geschäfte von grosser Tragweite, erlässt Verordnungen und Rundschreiben und verantwortet das Budget der FINMA. Der Verwaltungsrat trägt diese Verantwortung als Kollektivorgan. Er fasst seine Beschlüsse mit der Mehrheit der Stimmen seiner anwesenden Mitglieder.

## Mitglieder des Verwaltungsrats per 31. Dezember 2020<sup>19</sup>

Dr. Thomas Bauer	Präsident
Prof. Dr. Marlene Amstad	Vizepräsidentin
Prof. Dr. Ursula Cassani Bossy	Mitglied
Benjamin Gentsch	Mitglied
Bernard Keller	Mitglied
Dr. Andreas Schlatter	Mitglied
Dr. Renate Schwob	Mitglied
Martin Suter	Mitglied
Franz Wipfli	Mitglied

Der Bundesrat ist Wahlbehörde des FINMA-Verwaltungsrates. Am 13. März 2020 wählte er die bisherige Vizepräsidentin Prof. Dr. Marlene Amstad per 1. Januar 2021 zur Verwaltungsratspräsidentin der FINMA. Sie folgt auf Dr. Thomas Bauer, der Ende Dezember 2020 aus dem Gremium ausschied. Am 28. Oktober 2020 bestimmte der Bundesrat mit Martin Suter, bereits Mitglied des Verwaltungsrates, den Nachfolger für das Vizepräsidium. Gleichzeitig berief er Prof. Dr. Susan Emmenegger, ordentliche Profes-

sorin für Privat- und Bankenrecht an der Universität Bern, per 1. Januar 2021 neu in den Verwaltungsrat der FINMA. Frau Dr. Renate Schwob legte am 31. Dezember 2020 ihr Mandat nieder.

## Ausschüsse des Verwaltungsrats

Der Verwaltungsrat bildet aus dem Kreis seiner Mitglieder einen Prüfungs- und Risikoausschuss, einen Nominationsausschuss sowie einen Übernahme- und Staatshaftungsausschuss. Der Übernahme- und Staatshaftungsausschuss ist Beschwerdeinstanz für die Verfügungen der Übernahmekommission und entscheidet über streitige Staatshaftungsansprüche gestützt auf das Verantwortlichkeitsgesetz (VG).

<sup>19</sup>Zur Gewährleistung der Transparenz führt die FINMA eine öffentliche Liste mit den Interessenbindungen der Verwaltungsratsmitglieder.



Dr. Thomas Bauer



Dr. Andreas Schlatter



Martin Suter



Dr. Renate Schwob



Prof. Dr.  
Marlene Amstad



Franz Wipfli



Benjamin Gentsch



Prof. Dr.  
Ursula Cassani Bossy



Bernard Keller

### Ständige Verwaltungsratsausschüsse und ihre Mitglieder per 31. Dezember 2020

	Prüfungs- und Risikoausschuss	Nominationsausschuss	Übernahme- und Staatshaftungs- ausschuss
Dr. Thomas Bauer		Vorsitz	
Prof. Dr. Marlene Amstad		X	
Prof. Dr. Ursula Cassani Bossy			X
Benjamin Gentsch		X	
Bernard Keller	X		
Dr. Andreas Schlatter			X
Dr. Renate Schwob			Vorsitz
Martin Suter	X		
Franz Wipfli	Vorsitz		

## Die Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung ist das operative Organ der FINMA und stellt die gesetz- und strategiekonforme Aufsicht über Banken, Versicherungsunternehmen, Börsen und Wertpapierhäuser sowie weitere Finanzintermediäre sicher. Sie erarbeitet die Entscheidungsgrundlagen für jene Geschäfte, die in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats fallen, und ist für die Umsetzung der Beschlüsse des Verwaltungsrats und seiner Ausschüsse zuständig.

### Mitglieder der Geschäftsleitung per 31. Dezember 2020

Mark Branson	Direktor
Birgit Rutishauser Hernandez	Leiterin Geschäftsbereich Versicherungen
Jan Blöchliger	Leiter Geschäftsbereich Banken
Léonard Bôle	Leiter Geschäftsbereich Märkte
Patric Eymann	Leiter Geschäftsbereich Enforcement
Thomas Hirschi	Leiter Geschäftsbereich Asset Management
Alexandra Karg	Leiterin Geschäftsbereich Operations
Johanna Preisig	Leiterin Geschäftsbereich Strategische Grundlagen
Rupert Schaefer	Leiter Geschäftsbereich Recovery und Resolution

Der Verwaltungsrat überträgt die Rolle der Stellvertretung des Direktors in einem Rotationsverfahren jeweils für zwei Jahre an die Mitglieder der Geschäftsleitung. Per 1. Juni 2019 ernannte er Birgit Rutishauser zur Stellvertreterin des Direktors für den nächsten Turnus.

Thomas Hirschi ist seit dem 1. Januar 2020 Mitglied der Geschäftsleitung der FINMA und leitet den Geschäftsbereich Asset Management. Er ist in dieser Funktion Nachfolger des 2019 verstorbenen Michael Loretan. Von 2015 bis 2019 war Thomas Hirschi Leiter der Banken- und Versicherungsaufsicht der Finanzmarktaufsichtsbehörde Abu Dhabi Global Market

und vorher in verschiedenen leitenden Funktionen bei der FINMA tätig.

Johanna Preisig ist seit 1. Juli 2020 Mitglied der Geschäftsleitung mit Verantwortung für den Geschäftsbereich Strategische Grundlagen. Zuvor hatte sie eine Leitungsfunktion im Geschäftsbereich Recovery und Resolution bei der FINMA inne.

Rupert Schaefer ist seit 1. Juli 2020 Leiter des Geschäftsbereichs Recovery und Resolution. Zuvor leitete er den Geschäftsbereich Strategische Grundlagen. Rupert Schaefer ist seit 1. Januar 2015 Mitglied der Geschäftsleitung.

### Enforcementausschuss

Der Enforcementausschuss (ENA) ist als ständiger Ausschuss der Geschäftsleitung zuständig für die Entscheide im Bereich der Rechtsdurchsetzung (Enforcement). Er erlässt Enforcementverfügungen und entscheidet über die Eröffnung und Einstellung von Verfahren.

### Ständige Mitglieder des Enforcement- ausschusses per 31. Dezember 2020

Mark Branson, Vorsitz  
Patric Eymann  
Johanna Preisig

ENA-Mitglieder mit Stimmberechtigung sind zudem fallweise die Leiter der vom jeweiligen Geschäft hauptsächlich betroffenen Geschäftsbereiche.



Mark Branson



Jan Blöchliger



Léonard Bôle



Patric Eymann



Alexandra Karg



Birgit Rutishauser  
Hernandez



Rupert Schaefer



Johanna Preisig



Thomas Hirschi

# Personal

**Die FINMA setzt auf eine nachhaltige Personalpolitik und orientiert sich an den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit, der Langfristigkeit und der Transparenz. Ein Schwerpunktthema im Jahr 2020 war insbesondere die Förderung der internen Mobilität und der beruflichen Veränderungsfähigkeit im Personalbestand.**

Zwei der prägenden Personalthemen im Jahr 2020 waren die Umsetzung der im Vorjahr definierten Massnahmen im Zusammenhang mit den Gender-Diversity-Zielen der FINMA sowie die personellen Auswirkungen der Corona-Pandemie. Letztere sind im Kapitel «Die FINMA im Lockdown» (S. 18) detailliert beschrieben. Zusätzlich konzentrierte sich die Personalarbeit der FINMA 2020 insbesondere darauf, die Mitarbeitenden noch besser bei der Entwicklung der eigenen beruflichen Qualifikationen und der beruflichen Veränderungsfähigkeit zu unterstützen.

## **Erweiterte Förderung der internen Mobilität und der Veränderungsfähigkeit der Mitarbeitenden**

Die FINMA stützt sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben insbesondere auch auf möglichst gut qualifizierte und leistungsfähige Mitarbeitende. Gerade in ihrem Tätigkeitsfeld, das sich durch innere und äussere Einflüsse stetig und zunehmend rasch verändert, ist es für sie wichtig, dass ihre Mitarbeitenden breit und flexibel einsetzbar bleiben. Sie sollen dafür von der FINMA die notwendige Unterstützung erhalten und die gegenwärtig und zukünftig notwendigen Qualifikationen aufbauen und erhalten können. Von jeher hat die FINMA zu diesem Zweck der Personalentwicklung und der Förderung des kontinuierlichen Lernens einen hohen Stellenwert beigemessen.

Um dieses Engagement noch weiter zu verstärken und den Mitarbeitenden zusätzliche Anreize für die kontinuierliche Weiterbildung zu bieten, schuf die FINMA 2020 in einem zwölfmonatigen Pilotversuch für alle Mitarbeitenden ein Anrecht auf jährlich mindestens drei bezahlte Ausbildungstage. Die so garantierten Ausbildungstage konnten frei für alle Formen und Themen der berufsbezogenen Weiterbildung genutzt werden. Im Rahmen des Pilotversuchs wurde zudem allen Mitarbeitenden eine Online-Lernplattform mit einer breiten Themenpalette zur freien Nutzung zugänglich gemacht. Insgesamt wurden – in einem durch die Corona-Pandemie erheblich er-

schwerten Ausbildungsumfeld – 1229 bezahlte interne und externe Ausbildungstage ermöglicht (Vorjahr 1217); das entspricht rund 2,5 bezahlten Ausbildungstagen pro Vollzeitstelle (Vorjahr 2,5). Die FINMA wertet dieses Ergebnis als Erfolg. Das Anrecht auf bezahlte Weiterbildungstage wurde mit Beginn des Jahres 2021 auf fünf bezahlte Ausbildungstage aufgestockt und im Personalrecht dauerhaft verankert. Die Angebote für das Online-Lernen werden weitergeführt.

Die FINMA will es den Mitarbeitenden zudem vermehrt ermöglichen, ihre aktuelle Stelle nach einer gewissen Zeit freiwillig gegen eine andere interne Funktion zu tauschen. Sie hat darum ihre Stellenrotationsmodelle weiter ausgebaut. Im Jahr 2020 wurde erstmals in einem systematischen Findungsprozess das Interesse und die Bereitschaft für einen freiwilligen Stellentausch bei Mitarbeitenden erfragt, die bereits einige Jahre in derselben Funktion tätig sind. Für die Mitarbeitenden ergeben sich dadurch zusätzliche horizontale Entwicklungswege und neue berufliche Perspektiven. Die FINMA wiederum profitiert davon, dass ihre Mitarbeitenden ihre gesammelten Erfahrungen abteilungs- und bereichsübergreifend breit einsetzen können. Die interne Besetzungsquote bei offenen Fach- und Führungskaderstellen lag 2020 bei 65 Prozent (Vorjahr 43).

Um auch jenen Mitarbeitenden, die sich in ihrer letzten Berufs- und Karrierephase vor der Pensionierung befinden, möglichst viel Flexibilität und geeignete berufliche Perspektiven anbieten zu können, erweiterte die FINMA schliesslich auch ihre Optionen für ältere Mitarbeitende. In einem systematischen Planungsgespräch werden für Mitarbeitende ab dem 55. Lebensjahr alle drei Jahre die individuelle berufliche Laufbahn, die bestehenden Gestaltungsoptionen sowie die allenfalls resultierenden Massnahmen besprochen.

Zusätzlich zu den bestehenden Optionen für eine vorzeitige oder verzögerte Pensionierung werden für

Mitarbeitende ab dem 58. Lebensjahr punktuell sogenannte Bogenkarrierestellen geschaffen. Zweck dieser Stellen ist es, sehr erfahrenen Mitarbeitenden und Führungskräften eine zusätzliche Option zu bieten, um aus einer operativen Vollzeitstelle herauszutreten. Mit reduziertem Beschäftigungsgrad können sie sich so für einige Jahre insbesondere auch der Weitergabe ihres wertvollen Fachwissens und der Begleitung von jüngeren Fach- und Führungskräften widmen. Mitarbeitende in einer Bogenkarrierestelle können auf Wunsch ihre Beitragsleistungen in der beruflichen Vorsorge wie in einer Vollzeitstellung weiterführen. Der Lohn wird dabei funktionsgebunden so angepasst, dass der Arbeitgeberbeitrag an die Pensionskasse in der gleichen Höhe wie bei der vorherigen Vollzeitstelle von der FINMA getragen wird.

#### **Update:**

##### **Gender-Diversity-Ziele und -Massnahmen**

Ein übergeordnetes personalpolitisches Ziel der FINMA ist es, dass der Frauenanteil in allen Kaderstufen in etwa gleich hoch ist wie der Frauenanteil im Gesamtpersonalbestand. Im Berichtsjahr waren 28,9 Prozent aller Kaderfunktionen von Frauen besetzt (Vorjahr 29,3); gesamthaft betrug der Frauenanteil im Personalbestand 41,2 Prozent (Vorjahr 39,5).

Um dieses Ziel zu erreichen, hat die FINMA sogenannte Aufrechterhaltungs- und Aufbauziele für die Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen formuliert.

Die Aufrechterhaltungsziele bezwecken, die guten Resultate bei der Lohngleichheit und den Anstel-

lungsbedingungen auch in Zukunft zu erhalten. Dazu lässt die FINMA unter anderem ihre Lohnpolitik nach der Methode des Lohngleichheitsinstruments des Bundes (Logib) jährlich von einer unabhängigen Stelle überprüfen. Im Berichtsjahr betrug der Wert für die so gemessenen Lohnunterschiede 1,9 Prozent (Vorjahr 1,7). Die leichte Verschlechterung ist auf Methoden-bedingte, statistisch nicht signifikante Schwankungen zurückzuführen. Das Ergebnis lag weiterhin markant unter dem zulässigen methodischen Toleranzband von maximal 5 Prozent.

Die Aufbauziele zur Gender Diversity sehen zeitlich gestaffelte, konkrete Richtwerte für eine nachhaltig proportionale Geschlechterverteilung in den jeweiligen Kaderstufen vor. Gemessen am Personalbestand 2020 sahen die Richtwerte und die erreichten Anteile wie folgt aus:

- untere Fachkaderfunktionen:  
mindestens 35 Prozent Frauenanteil bis 2022  
Anteil 2020: 32,5 Prozent (Vorjahr 32,7).
- untere Führungskaderfunktionen:  
mindestens 35 Prozent Frauenanteil bis 2024  
Anteil 2020: 21,4 Prozent (Vorjahr 23,8).
- oberes Fach- und Führungskader sowie Geschäftsleitung: mindestens 33 Prozent Frauenanteil bis 2026.  
Anteil 2020: 24,2 Prozent (Vorjahr 21,7).

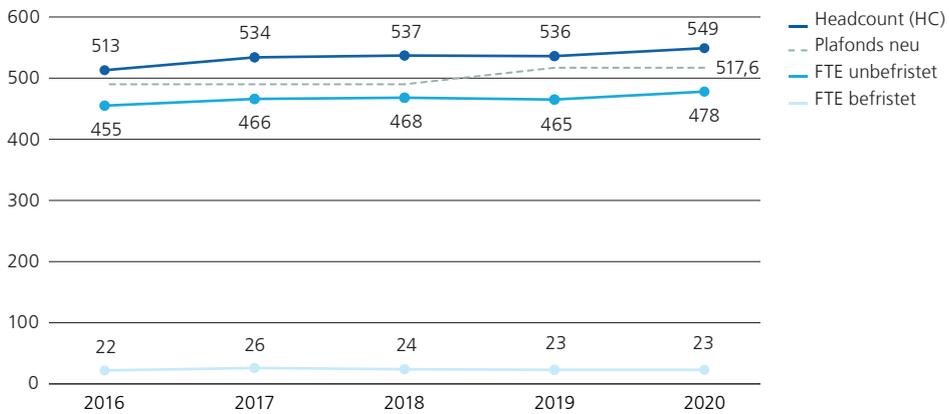
Die vergleichenden Gender-Monitoring-Massnahmen für die Personalprozesse zur Gewinnung, Auswahl, Beurteilung und Entwicklung von Mitarbeitenden sind fest etabliert und werden zur Unterstützung der übergeordneten Zielerreichung weitergeführt.

---

**Detaillierte Personalkennzahlen veröffentlicht die FINMA jährlich auf ihrer Website.**

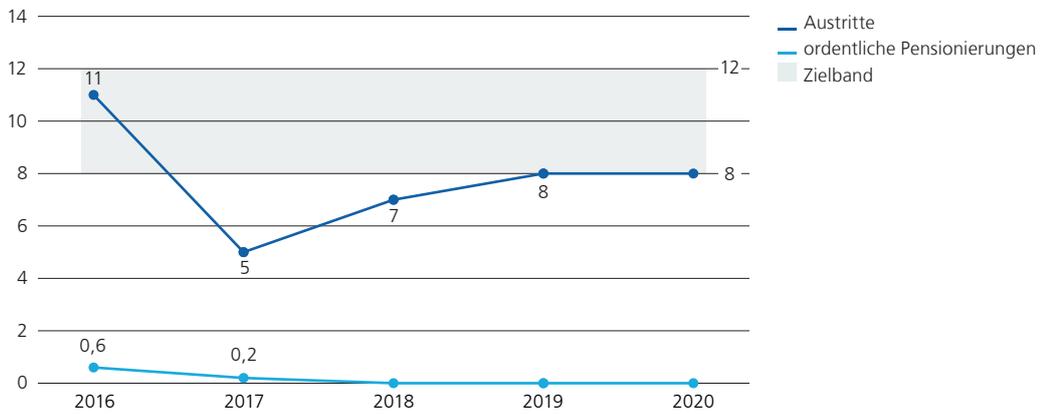
---

### Durchschnittlicher Personalbestand



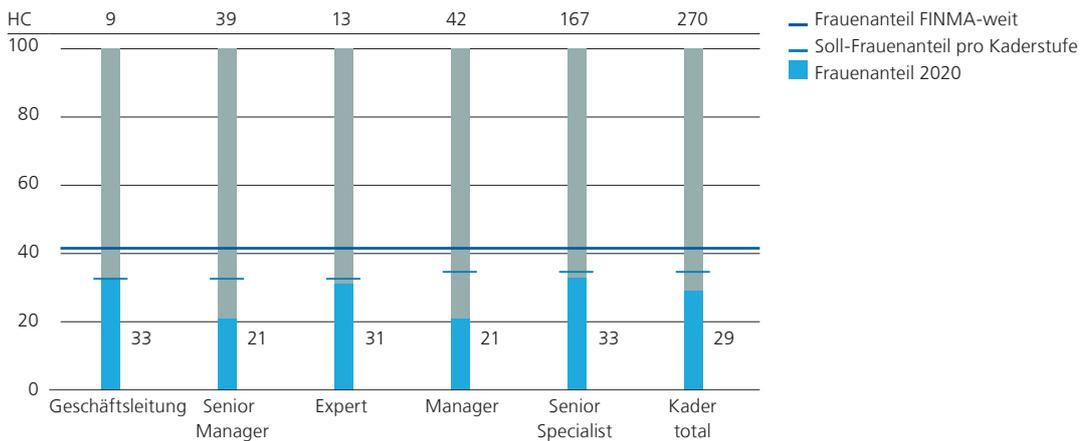
### Fluktuation

in Prozent, per Jahresende



### Frauenanteil pro Kaderstufe

in Prozent, per Jahresende



### **Stellenausbau erfolgt weiterhin zurückhaltend**

Im Hinblick auf die zusätzlichen Aufgaben, die der FINMA im Zusammenhang mit dem Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) und dem Finanzinstitutsgesetz (FINIG) auferlegt werden, erhöhte der Verwaltungsrat per 1. Januar 2019 den Stellenplafond um 36,6 auf neu 517,6 Vollzeitstellen. Darin sind insbesondere alle personellen Ressourcen berücksichtigt, die in den kommenden Jahren grösstenteils für die Bewilligung, die Aufsicht und das Enforcement der neu unterstellten Finanzmarktteilnehmer notwendig sein werden.

Entsprechend der Umsetzungsplanung von FIDLEG und FINIG werden die zusätzlichen Ressourcen erst mittelfristig notwendig, und der effektive Stellenetat wird sich nur allmählich dem neuen Stellendach annähern. Im Berichtsjahr wurden deshalb effektiv lediglich 5 neue unbefristete Vollzeitstellen geschaffen und besetzt (Vorjahr 11,9).

In befristeten und unbefristeten Anstellungsverhältnissen beschäftigte die FINMA im Jahr 2020 durchschnittlich 549 Mitarbeitende (Vorjahr 536). Rund 25 Prozent des Personals arbeiteten Teilzeit in einem Beschäftigungsgrad von weniger als 90 Prozent (Vorjahr 27).

### **Mitarbeiterfluktuation innerhalb der Sollwerte**

Die optimale Fluktuationsrate für die FINMA liegt höher als in der allgemeinen Bundesverwaltung oder in der öffentlichen Verwaltung. Die FINMA strebt als Teil der Personalstrategie eine mittelfristige durchschnittliche Sollfluktuationsrate von 8 bis 12 Prozent an.

Durch den Zufluss von aktuellstem Know-how aus der Finanzindustrie und von ergänzenden Sichtweisen neuer Mitarbeitender soll insbesondere die Analyseschärfe in den Aufsichtstätigkeiten erhöht werden. Eine gesunde Dynamik in der Personalstruktur bietet den bestehenden Mitarbeitenden zudem häufiger Gelegenheit, ihre Aufgaben auszuweiten und ihre Rolle zu wechseln.

Im Jahr 2020 lag die Fluktuationsrate mit 8 Prozent (Vorjahr 8) weiterhin am unteren Rand der FINMA-Zielbandbreiten.

# Betriebliches

Im Einklang mit der Datenstrategie der FINMA wurden im Berichtsjahr fast alle Erhebungen vollständig über die zentrale Erhebungsplattform abgewickelt. Auch die Versandplattform wurde deutlich mehr genutzt. Der gesunkene Gesamtenergieverbrauch war einerseits eine Folge der Pandemie, andererseits trugen auch Massnahmen im Gebäudeumfeld dazu bei. Die Umsetzung der Gesetzgebung zu FINIG und FIDLEG sowie die Neuausrichtung des Prüfwesens liessen die Betriebskosten leicht ansteigen.

Nach der erfolgreichen Einführung der Erhebungs- und Gesuchsplattform (EHP) im Jahr 2019 richtete die FINMA den Fokus im Berichtsjahr auf die Erhöhung der Nutzungsquote, auf die Erweiterung des Funktionsumfangs durch die Integration weiterer Geschäftsfälle sowie auf die Optimierung der Benutzerfreundlichkeit. Als zentrale Plattform für den Informationsaustausch mit Beaufsichtigten und Prüfungsgesellschaften bildet die EHP ebenfalls einen zentralen Baustein in der FINMA-Datenstrategie. Bei deren Umsetzung erzielte die FINMA im Berichtsjahr bereits signifikante Fortschritte.

## Die EHP als Informationsdrehscheibe

Im Berichtsjahr wurden fast alle Erhebungen im Rahmen der laufenden Aufsichtstätigkeit vollständig elektronisch über die EHP abgewickelt. Daneben besteht auch die Möglichkeit, Gesuche über die EHP einzureichen. In einzelnen Bereichen erfolgt die Gesuchstellung ausschliesslich über die EHP. Ebenfalls ist die Einreichung von ausgewählten Meldungen über die EHP möglich, beispielsweise die Meldung von Cyber-Attacks.

Darüber hinaus können Institute ohne FINMA-Bewilligung über den neu etablierten Selbstregistrierungsprozess Anträge für diverse Zulassungen stellen und damit den Zugang zur EHP beantragen. Mit diesen Neuerungen konnte die FINMA den Benutzerkreis im Berichtsjahr um 3193 Institute erweitern. Ein Grossteil dieser Neuregistrierungen betrifft unabhängige Vermögensverwalter und Trustees, die seit dem Inkrafttreten des FINIG per 1. Januar 2020 neu der FINMA unterstellt sind. Im Berichtsjahr bearbeitete die FINMA bereits 83 solcher Gesuche.

---

## Kennzahlen EHP 2020

in Klammern der Vergleich mit dem Vorjahr

**4009 (+3139)**

registrierte Institute und Prüfungsgesellschaften

**10831 (+7231)**

registrierte Benutzer

**9948 (+9919)**

durchgeführte Einzelerhebungen

**659 (+509)**

Gesuche pro Monat

**7912 (+6142)**

Total Gesuche

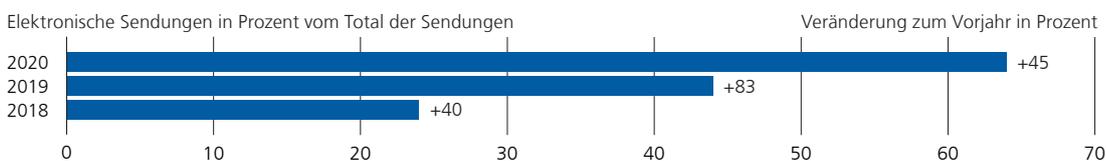
---

Im Berichtsjahr wurden ausserdem neue Funktionalitäten eingeführt, um die Benutzerfreundlichkeit und Transparenz der EHP zu optimieren. Um Supportanfragen zeitnah und in angemessener Qualität beantworten zu können, wurden beim Extranetzzugang der FINMA-Website eine Supportseite mit häufig gestellten Fragen aufgeschaltet und die Supportkapazitäten für externe Anfragen erhöht.

## Entwicklung der elektronischen Sendungen

Die Digitalisierungsmassnahmen der FINMA tragen zunehmend Früchte und erhielten durch die Coronapandemie zusätzlichen Aufwind. Immer mehr Post wird elektronisch erledigt. Im Berichtsjahr erreichten rund 64 Prozent der Eingangspost die FINMA auf elektronischem Weg. Gleichzeitig wurden 23 Prozent

## Entwicklung digitale Eingangskanäle



der Ausgangspost elektronisch versandt. Dies entspricht einer Zunahme der elektronischen Sendungen gegenüber dem Vorjahr von über 35 Prozent.

### Umsetzung der FINMA-Datenstrategie

Da Beaufsichtigte und Prüfgesellschaften Informationen vermehrt digital einreichen, ist die effiziente und automatisierte Weiterverarbeitung dieser Informationen eine zentrale Herausforderung, aber auch eine Chance für die FINMA. Sie beabsichtigt, die Informationen möglichst automatisiert und einheitlich zu verarbeiten, mit dem Ziel, die Effizienz und Effektivität in den Kernprozessen weiter zu erhöhen.

Eine hohe Datenqualität stellt die Grundlage für den datenbasierten Aufsichtsansatz dar. Die FINMA stellt diese unter anderem durch (teil)automatisierte Datenqualitätsprüfungen und den Abgleich mit Referenzregistern sicher. Darauf aufbauend begann sie im Berichtsjahr mit der grundlegenden Optimierung der internen Analysewerkzeuge. Sie setzt dafür neben konventionellen Datenbanken und Analysewerkzeugen je nach Bedarf die passende Technologie ein. Um weitere Fortschritte hin zu einer noch effizienteren risikoorientierteren Aufsicht zu erzielen, etablierte die FINMA ein Data Innovation Lab im Geschäftsbereich Banken. Basierend auf aktuellen Herausfor-

derungen in der laufenden Aufsicht realisiert das Data Innovation Lab praxisbezogene Pilotprojekte. Im Berichtsjahr waren dies der Einsatz maschinellen Lernens zur Weiterentwicklung von Zeitreihenanalysen und Prognosen sowie das automatische Auslesen und Verarbeiten relevanter Textinformationen aus Geschäftsberichten oder Presseartikeln mithilfe von Natural Language Processing.

Die FINMA stand im Berichtsjahr ebenfalls im laufenden Austausch mit in- und ausländischen Behörden sowie Fachexperten, um sich über die neusten Entwicklungen im Bereich moderner Analysemethoden zu informieren. Darüber hinaus ist der Ausbau von Self-Service-Dienstleistungen für Beaufsichtigte geplant, die diese automatisiert in Anspruch nehmen können.

Die geltenden Vorgaben der Informationssicherheit werden bei allen Vorhaben angemessen berücksichtigt. Die FINMA wird auch weiterhin die 2019 verabschiedete Datenstrategie kontinuierlich den aktuellen Gegebenheiten anpassen und konsequent umsetzen.

### Umweltkennzahlen der FINMA

Die positiven Entwicklungen der vorhergehenden Jahre setzten sich fort. Die FINMA konnte ihre Gesamtenergieeffizienz im Berichtsjahr deutlich verbessern. Dies hatte zu einem grossen Teil mit der aussergewöhnlichen Corona-bedingten Situation zu tun. Eine gesteigerte Energieeffizienz sowie die reduzierte Präsenz der Mitarbeitenden im Büro verminderten den Stromverbrauch gegenüber dem Vorjahr an beiden FINMA-Standorten stark (Bern –13,7 Prozent, Zürich –23,6 Prozent).

Erstmals standen für den Standort Zürich Zahlen zur Wärmegewinnung aus den Jahren 2018 bis 2020 zur Verfügung. Dort wird mit Erdgas, geheizt das als nicht erneuerbar gilt. Nur der Standort Bern kann auf Fernwärme zurückgreifen, bei der rund 74,0 Prozent der Wärmegewinnung aus erneuerbaren Energiequellen stammen. Betrachtet man beide Standorte

zusammen, so sank 2020 der Anteil der erneuerbaren Energie am Gesamtenergieverbrauch leicht (–1,9 Prozent).

Weiter ging der Papierverbrauch der FINMA markant zurück (–47,1 Prozent gegenüber dem Vorjahr). Gründe dafür sind die wegen der Pandemie angeordnete Arbeit im Home-Office sowie die beschleunigte Digitalisierung.

Daneben wurde mit verschiedenen Einzelmassnahmen im Gebäudebereich der Nachhaltigkeit Rechnung getragen. Bei sämtlichen Ausschreibungen, so auch bei der Ausschreibung für die sichere Entsorgung von Geschäftsakten, berücksichtigte die FINMA Nachhaltigkeitskriterien. Zudem stellte die Betreiberin der Personalverpflegung in Bern ihre Take-away-Verpackungen auf nachhaltige Produkte um, die biologisch abbaubar sind und fair produziert werden.

### Umweltkennzahlen

	Einheit	2017	2018	2019	2020	Veränderung zum Vorjahr in Prozent
Stromverbrauch Bern	kWh	949 695	866 062	823 274	710 892	–13,7
Stromverbrauch Zürich	kWh	102 282	100 758	107 006	81 804	–23,6
Fernwärmeenergieverbrauch Bern	kWh	1 186 540	948 928	1 056 248	1 004 466	–4,9
Heizenergieverbrauch Zürich (Erdgas)	kWh	–	436 832	456 605	438 125	–4,0
Gesamtenergieverbrauch	kWh	2 238 517	2 352 580	2 443 133	2 235 287	–8,5
Verhältnis erneuerbare Energie zum Gesamtenergieverbrauch	Prozent	86,6	71,2	70,2	68,9	–1,9
Papierverbrauch pro FTE	kg	26,4	21,8	16,7	8,8	–47,1

### **Kosten der FINMA**

Die Betriebskosten der FINMA waren über mehrere Jahre stabil. Im Berichtsjahr nahmen sie aufgrund der Umsetzung von FINIG und FIDLEG um 3 Millionen Franken zu. Die Jahresrechnung der FINMA wies einen Betriebsaufwand von 126 Millionen Franken aus (Vorjahr 123). Zusammen mit der gesetzlich vorgeschriebenen Bildung von Reserven ergab sich ein Betrag von 138 Millionen Franken (Vorjahr 135). Dieser Aufwand wurde mit Gebührenerträgen und Aufsichtsabgaben gedeckt.

---

## **Jahresrechnung 2020**

Die separat publizierte [Jahresrechnung 2020](#) erläutert die Betriebsrechnung der FINMA im Detail.

---

# Abkürzungen

- Abs.** Absatz
- AO** Aufsichtsorganisation
- APAC College** Asian-Pazifik-College
- Art.** Artikel
- AVO** Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen vom 9. November 2005 (Aufsichtsverordnung; SR 961.011)
- BAG** Bundesamt für Gesundheit
- BCBS** Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision)
- BPES** Banque Privée Espírito Santo
- bp/a** Basispunkte pro Jahr
- CBOT** Chicago Board Options Exchange
- CCP(s)** Zentrale Gegenpartei(en) (Central Counterparty[ies])
- CFD** Differenzkontrakt (Contract for Difference)
- CHF** Schweizer Franken
- CMC** Crisis ManagementCollege
- CMG** Crisis Management Group
- DLT** Distributed Ledger Technology
- D-SIB(s)** Systemrelevante Inlandsbank(en) (Domestic Systemically Important Bank[s])
- ECL** Expected Credit Loss (erwarteter Kreditverlust)
- EFD** Eidgenössisches Finanzdepartement
- EHP** Erhebungs- und Gesuchsplattform der FINMA
- EMKG** Bundesgesetz über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren vom 20. Juni 1933 (Edelmetallkontrollgesetz; SR 941.31)
- ENA** Enforcementausschuss der FINMA
- ESG** Umwelt, Soziales, Regierungsführung (Environment, Social, Governance)
- EU** Europäische Union
- FATF** Financial Action Task Force on Money Laundering
- FIDLEG** Bundesgesetz über die Finanzdienstleistungen vom 15. Juni 2018 (Finanzdienstleistungsgesetz; SR 950.1)
- FIFA** Weltfussballverband (Fédération internationale de football association)
- FinfraG** Bundesgesetz über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel vom 19. Juni 2015 (Finanzmarktinfrastrukturgesetz; SR 958.1)
- FINIG** Bundesgesetz über die Finanzinstitute vom 15. Juni 2018 (Finanzinstitutgesetz; SR 954.1)
- FINIV-FINMA** Finanzinstitutsverordnung-FINMA
- FINMA** Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
- FINMAG** Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 22. Juni 2007 (Finanzmarktaufsichtsgesetz; SR 956.1)
- FK** Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte
- FSB** Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board)
- FS-ISAC** Financial Services Information Sharing and Analysis Center
- FTE** Vollzeitäquivalent (Fulltime Equivalent)
- GPK** Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
- G-SIB(s)** Global systemrelevante Bank(en) (Global Systemically Important Bank[s])
- GwG** Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor vom 10. Oktober 1997 (Geldwäschereigesetz; SR 955.0)
- HC** Anzahl Mitarbeitende (Headcount)
- IBOR** Interbank Offered Rate
- ICO** Initial Coin Offering
- ICS** Insurance Capital Standard
- IFRS** International Financial Reporting Standards
- IOSCO** Internationale Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden (International Organization of Securities Commissions)
- ISDA** Handelsorganisation der Marktteilnehmer für OTC-Derivate (International Swaps and Derivatives Association)
- IT** Informationstechnologien
- KAG** Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen vom 23. Juni 2006 (Kollektivanlagengesetz; SR 951.31)
- kg** Kilogramm
- KmGK** (vorher KGK) Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen
- KVG** Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (Krankenversicherungsgesetz; SR 832.10)
- kWh** Kilowattstunden
- LIBOR** London Interbank Offered Rate
- Logib** Lohngleichheitsinstrument des Bundes
- Mio.** Millionen
- MROS** Meldestelle für Geldwäscherei (Money Laundering Report Office Switzerland)
- NGFS** Netzwerk für ein grüneres Finanzsystem (Network for Greening the Financial System)
- Non-UCITS** Nicht UCIT-kompatible kollektive Kapitalanlagen
- n/a** nicht verfügbar (not available)
- OAK BV** Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
- OHS** Organisiertes Handelssystem
- OKP** Obligatorische Krankenpflegeversicherung
- OTC** Über den Schalter (Over the Counter)
- PB** Physischen Klimarisiken für Banken
- PDVSA** Petróleos de Venezuela S.A.
- PRA** Prudential Regulation Authority (Vereinigtes Königreich)
- PV** Physische Klimarisiken für Versicherungen
- RAB** Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
- RAP** Resolvability Assessment Process
- S.** Seite
- SIC-System** Swiss-Interbanking-Clearing-System
- SICAV** Investmentgesellschaft mit variablem Kapital
- SIF** Staatssekretariat für internationale Finanzfragen

**SNB** Schweizerische Nationalbank  
**SR** Systematische Sammlung des Bundesrechts  
**SRO** Selbstregulierungsorganisation  
**SST** Schweizer Solvenztest (Swiss Solvency Test)  
**TB** Transitorische Klimarisiken für Banken  
**TCFD** Task Force on Climate-related Financial Disclosures  
**TLAC** Gesamte Verlusttragfähigkeit (Total Loss-Absorbing Capacity)  
**TV** Transitorische Klimarisiken für Versicherungen  
**UCITS** Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities  
**US-GAAP** United States Generally Accepted Accounting Principles  
**VAG** Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen vom 17. Dezember 2004 (Versicherungsaufsichtsgesetz; SR 961.01)  
**VASP** Virtual Asset Service Provider  
**VG** Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten vom 14. März 1958 (Verantwortlichkeitsgesetz, SR 170.32)  
**VIX** Volatility Index der Terminbörse  
**VVG** Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag vom 2. April 1908 (Versicherungsvertragsgesetz; SR 221.229.1)  
**WAK** Kommission für Wirtschaft und Abgaben  
**ZKB** Zürcher Kantonalbank



## Impressum

### Herausgeberin

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA  
Laupenstrasse 27  
CH-3003 Bern  
Tel. +41 (0)31 327 91 00  
Fax +41 (0)31 327 91 01  
info@finma.ch  
[www.finma.ch](http://www.finma.ch)

### Jahresrechnung

Die [Jahresrechnung 2020](#) der FINMA wird separat veröffentlicht.

### Fotografie

Remo Ubezio, Bern

### Gestaltung und Satz

Stämpfli AG, Bern

### Druck

Birkhäuser+GBC AG, Reinach BL

### Geschlechtsneutrale Formulierung

Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird auf die geschlechterspezifische Differenzierung verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für alle Geschlechter.

### Datenquellen

Sofern nicht anders vermerkt, stammen die statistischen Angaben in diesem Bericht aus FINMA-internen Quellen. Die FINMA stellt auf ihrer Website zahlreiche [statistische Angaben](#) zur ihrer Tätigkeit zur Verfügung.

Banken  
**Jan Blöchliger \***

Division Operating Office  
**Heribert Decorvet**

Aufsicht UBS  
**Michael Waldburger**

Aufsicht CS Group  
**Simon Brönnimann**

Aufsicht D-SIB und mittlere Banken  
**Philippe Ramuz**

Aufsicht Kleinbanken  
und Wertpapierhäuser  
**Alain Girard**

Risikomanagement  
**Christian Capuano**

Bewilligungen  
**Annemarie Nussbaumer**

Versicherungen  
**Birgit Rutishauser \***

Division Operating Office  
**Markus Geissbühler**

Risikomanagement  
**Michael Schmutz**

Aufsicht Gruppen  
und grosse Versicherungen  
**Michel Kähr**

Aufsicht kleine  
und mittlere Versicherungen  
**Vera Carspecken**

Aufsicht Gruppe Swiss Re  
**Andreas Widmer**

Aufsicht Zurich Insurance Group  
**Judit Limperger**

Märkte  
**Léonard Bôle \***

Division Operating Office  
**Michael Brandstätter**

Aufsicht Parabankensektor  
**Christoph Kluser**

Geldwäschereibekämpfung  
und Suitability  
**Marc Mauerhofer**

Finanzmarkt-Infrastrukturen  
und Derivate  
**Andreas Bail**

Analyse Märkte  
**Matthias Obrecht**

Accounting  
**Stephan Rieder**

Verwaltungsrat  
**Thomas Bauer**  
Verwaltungsratspräsident

Verwaltungsratssekretariat

Interne Revision

Direktor  
**Mark Branson**

Asset Management  
**Thomas Hirschi \***

Enforcement  
**Patric Eymann \***

Recovery und Resolution  
**Rupert Schaefer \***

Division Operating Office  
**Martin Meier**

Division Operating Office  
**Danielle Schütz**  
**Sarah Bienz**

Division Operating Office  
**Marcel Walthert**

Vermögensverwalter und Trustees  
**Kenneth Ukoh**

Abklärungen  
**Philipp Lüscher**

Internationales und Policy  
**Reto Schiltknecht**

Bewilligungen  
**Philip Hinsin**

Verfahren  
**Anton Brönnimann**  
**Christoph Kuhn**

Recovery- und Resolutionplanung  
**Swen Wyssbrod-Hässig**

Aufsicht Institute und Produkte  
**Daniel Bruggisser**

Internationale Amtshilfe  
**Dominik Leimgruber**

Restrukturierung und Insolvenz  
**Rupert Schaefer**

Legal Expertise  
**Tobias Weingart**

# Organigramm

Per 31.12.2020

- Geschäftsbereiche
- Den Geschäftsbereichsleitern direkt unterstellte Organisationseinheiten
- Dem Verwaltungsrat direkt unterstellte Organisationseinheiten
- \* Mitglied der Geschäftsleitung



# Die zehn strategischen Ziele der FINMA 2021 bis 2024

Die strategischen Ziele zeigen auf, wie die FINMA ihr gesetzliches Mandat erfüllen will und welche Schwerpunkte sie dabei setzt. Die Ziele betreffen verschiedene Bereiche des Kunden- und Systemschutzes, aber auch betriebliche Themen (siehe S. 78).

## Ziele für den Kunden- und Systemschutz

### 1 – Kapital und Liquidität

Die FINMA sorgt für die Stabilität der beaufsichtigten Finanzinstitute, insbesondere durch eine starke Kapitalisierung und Liquidität der Banken und Versicherungen.

### 2 – Geschäftsverhalten

Die FINMA nimmt nachhaltig positiven Einfluss auf das Geschäftsverhalten der beaufsichtigten Finanzinstitute.

### 3 – Risikomanagement und Corporate Governance

Die FINMA setzt sich dafür ein, dass die beaufsichtigten Finanzinstitute ein vorbildliches Risikomanagement betreiben, und fördert mit ihrer Aufsichtstätigkeit eine verantwortungsvolle Corporate Governance.

### 4 – Too big to fail

Die gesetzlich vorgesehenen Pläne werden fertiggestellt, um eine dauerhafte Entschärfung des Too-big-to-fail-Risikos zu bewirken.

### 5 – Strukturwandel

Die FINMA setzt sich dafür ein, dass das Finanzsystem angesichts der bevorstehenden strukturellen Veränderungen robust bleibt und seine Kunden von neuen Möglichkeiten profitieren können, ohne zusätzlichen Risiken ausgesetzt zu sein.

### 6 – Innovation

Die FINMA unterstützt die Innovation auf dem Finanzplatz Schweiz.

### 7 – Nachhaltigkeit

Die FINMA trägt zur nachhaltigen Entwicklung des Finanzplatzes Schweiz bei, indem sie insbesondere klimabezogene Finanzrisiken in ihre Aufsichtstätigkeit einbezieht und die Finanzinstitute zu einem transparenteren Umgang mit diesen Risiken anhält.

### 8 – Internationale Zusammenarbeit und Regulierung

Die FINMA unterstützt die Gleichwertigkeit der Schweizer Finanzmarktregulierung mit internationalen Standards. Sie bringt die Schweizer Interessen aktiv in die internationalen Gremien ein und setzt sich für glaubwürdige internationale Standards ein. Die FINMA ist für Aufsichtsbehörden im Ausland eine anerkannte, kooperative und verlässliche Partnerin. Im Bereich der Finanzmarktregulierung setzt sich die FINMA für eine Regulierung ein, die eine gezielte Risikoreduktion bezweckt und die sich durch Proportionalität und grösstmögliche Einfachheit auszeichnet.

## Betriebliche Ziele

### 9 – Ressourcen

Der Bedarf an Ressourcen richtet sich nach dem Aufwand, der für die effiziente Erfüllung des erweiterten gesetzlichen Auftrags der FINMA erforderlich ist. Der Einsatz neuer Technologie trägt zu Effizienz- und Effektivitätsgewinnen bei.

### 10 – Mitarbeitende

Die Mitarbeitenden der FINMA sind hochqualifiziert und bilden sich laufend weiter. Sie zeichnen sich durch hohe Motivation, Integrität und Flexibilität aus. Als attraktive Arbeitgeberin sorgt die FINMA für Chancengleichheit und die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben.

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA  
Laupenstrasse 27 | CH-3003 Bern  
Tel. +41 (0)31 327 91 00 | [www.finma.ch](http://www.finma.ch)